

POLÍTICAS DE HABITAÇÃO: IMPLEMENTAÇÃO E AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS DE HABITAÇÃO NA CIDADE DO PORTO

JOANA GUADALUPE FRAGUITO

Relatório de Projecto submetido para satisfação parcial dos requisitos do grau de
MESTRE EM ENGENHARIA CIVIL — ESPECIALIZAÇÃO EM PLANEAMENTO

Orientador: Professor Doutor Paulo Santos Conceição

JUNHO DE 2009

MESTRADO INTEGRADO EM ENGENHARIA CIVIL 2008/2009

DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA CIVIL

Tel. +351-22-508 1901

Fax +351-22-508 1446

✉ miec@fe.up.pt

Editado por

FACULDADE DE ENGENHARIA DA UNIVERSIDADE DO PORTO

Rua Dr. Roberto Frias

4200-465 PORTO

Portugal

Tel. +351-22-508 1400

Fax +351-22-508 1440

✉ feup@fe.up.pt

🌐 <http://www.fe.up.pt>

Reproduções parciais deste documento serão autorizadas na condição que seja mencionado o Autor e feita referência a *Mestrado Integrado em Engenharia Civil - 2008/2009 - Departamento de Engenharia Civil, Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto, Porto, Portugal, 2009*.

As opiniões e informações incluídas neste documento representam unicamente o ponto de vista do respectivo Autor, não podendo o Editor aceitar qualquer responsabilidade legal ou outra em relação a erros ou omissões que possam existir.

Este documento foi produzido a partir de versão electrónica fornecida pelo respectivo Autor.

Para a Luísa, Luís, Hugo e Rui.
Por tudo o que representam na minha vida.

AGRADECIMENTOS

O meu sincero agradecimento ao Professor Paulo Conceição cuja orientação foi exemplar. Agradeço a disponibilidade e a (muita) paciência demonstradas ao longo dos meses em que este trabalho se desenvolveu.

Ao Sr. Rêgo, ao Sr. Álvaro e ao Pedro, por se terem mostrado disponíveis para me acompanharem ao Bairro do Aleixo.

Aos elementos da APSPBA pela disponibilidade que tiveram em me receber e acompanhar nas visitas ao Bairro do Aleixo. O meu apreço pelo excelente trabalho que desenvolvem na Associação.

Ao Eng.º José Ferreira pela ajuda dada e que permitiu desenvolver um dos capítulos deste trabalho.

Ao Eduardo, pelo carinho e apoio moral tão preciosos.

À Gabriela que teve a capacidade (como sempre) de me tranquilizar nos momentos de “ansiedade”.

Ao Igor, pelas enérgicas tertúlias sobre o tema deste trabalho.

À Lúcia, pela disponibilidade demonstrada em me ajudar a compreender assuntos que estavam fora da minha realidade académica.

À Luísa Queiroz, pela bela frase que proferiu a propósito dos direitos universais e da dignidade Humana.

Ao Miguel, pela sua grandiosa amizade.

Ao André, à Bárbara, ao Cunha, à Renata, à Vera, ao Sérgio, ao Timóteo pelo apoio moral e pela paciência que tiveram em ouvir enquanto divagava sobre temas como “habitação social” e “problemas sociais”.

Ao Rui, pela paciência, amor e carinho que demonstrou ao longo destes longos meses (em que quase desapareci!). O meu agradecimento pelo companheirismo demonstrado.

Aos meus Pais por serem as pessoas mais fantásticas que conheço. Agradeço-lhes as oportunidades dadas que permitiram uma boa formação académica e valores pessoais tão nobres.

Ao meu Irmão, agradeço os monólogos ideológicos que permitiram a geração de algumas ideias fundamentais para este trabalho.

Agradeço a oportunidade dada por este trabalho, por permitir o contacto com uma realidade por mim ignorada e o conseqüente crescimento de sentimentos de solidariedade.

Agradeço por me ter tornado uma pessoa mais atenta e menos egoísta.

RESUMO

A habitação, enquanto ferramenta de estruturação das cidades, tem um carácter multisectorial (económico, social e político) que, quando desregulado pode provocar assimetrias sociais e territoriais capazes de gerar conflitos. A importância da habitação consagra-a como um direito fundamental dos cidadãos.

As desigualdades no seu acesso levaram à criação de mecanismos de apoio Estatal para acesso e financiamento da habitação, assumindo-se como a ferramenta que garante a equidade entre os cidadãos. No entanto, nem sempre as expectativas dos programas de habitação foram atingidas e as falhas sucessivas do “sistema de funcionamento” boicotaram os bons resultados. É através do reconhecimento dessas falhas e o equacionar de novos “sistemas de funcionamento”, muito mais adaptados à realidade actual, que se poderá combater as desigualdades económicas e sociais que surjam directamente das políticas de habitação.

Este documento é constituído por quatro capítulos. O primeiro destina-se a identificar os principais problemas de habitação da cidade do Porto bem como as características da população residente. O segundo capítulo apresenta ao leitor os erros e virtualidades de dois programas de habitação (programas PER - Programa Especial de Realojamento e Prohabita - Programa de Financiamento para Acesso à Habitação) permitindo identificar uma série de lições para futuras iniciativas de provisão de habitação. O terceiro capítulo pretende constituir uma base teórica fiável das opções tomadas no quarto capítulo do presente documento destinado a apresentar um sistema de intervenção com múltiplas soluções de realojamento adaptadas a grupos específicos da população residente no Bairro do Aleixo que actualmente enfrenta um provável processo de realojamento. As soluções propostas (Capítulo 4) terão em atenção as seguintes questões: situação do Bairro no contexto do Porto (Capítulo 1); avaliação da experiência recente de programas de habitação dirigidos ao realojamento de grupos socioeconomicamente carenciados, no Porto e em Portugal (Capítulo 2) e noutros contextos europeus (Capítulo 3). A escolha do Bairro do Aleixo como caso de estudo deve-se ao reconhecimento da intensidade dos problemas sócio – urbanísticos que lhe estão inerentes e ao facto de estar em preparação um programa, de iniciativa municipal, de intervenção e demolição do Bairro.

Porque o trabalho de um planeador possui uma dimensão ética e pessoal serão tecidas algumas impressões pessoais retiradas do contacto directo com o Bairro.

Conclui-se que actualmente a cidade do Porto apresenta problemas de habitação especialmente graves para as populações mais carenciadas que não têm acesso a uma importante parte do território da cidade. Fica ainda reconhecida a necessidade de novas lógicas de provisão de habitação baseadas na mobilidade residencial e muito centradas, em determinadas circunstâncias, no mercado privado de habitação de forma a otimizar recursos disponíveis, possibilitando o reequilíbrio habitacional dos territórios urbanos. No essencial, prevê-se a necessidade de equacionar um possível "mercado social de habitação" – em oposição ao tradicional mercado de habitação segregativo - sem o qual o sistema de intervenção com múltiplas soluções de realojamento proposto será de difícil operacionalização.

PALAVRAS-CHAVE: Multidimensionalidade do realojamento, efeitos de área/vizinhança, mix residencial e social, políticas Area-Based, “Bairro do Aleixo”.

ABSTRACT

Housing, as a structuring tool of the city, is multifaceted in its character (economical, social, political), which, when not suitably regulated, may provoke social and territorial asymmetries capable of generating tensions and conflicts. The importance of housing makes it stand as fundamental right of every citizen.

The existing inequalities in accessing it led to the creation of mechanisms of support promoted by the State, enabling access to and financing of housing, emerging therefore as a tool which guarantees equity among citizens. However, not always have the goals of housing programs been achieved, and the successive failures in the “working system” have hindered good results. It is through the recognition of such faults and the contrivance of new “working systems” much more adapted to present times that one can struggle against economic and social unbalances that may derive directly from housing policies.

This document is divided into four chapters. The first aims to identify the main housing problems in the city of Oporto, as well as the main variables related to its dwellers. The second chapter presents to the reader the virtues and the mistakes of two housing programs (PER program – Special Re-housing Programme, and Prohabita – Program for Financing Access to Housing), allowing the extraction of a series of useful lessons for future initiatives of housing supply. The third chapter aims to create a solid theoretical foundation to support the decisions took in the fourth chapter, where an intervention system with multiple re-housing solutions is presented, adapted to specific groups of the population living in Bairro do Aleixo, which nowadays faces a more than likely re-housing process. The proposed solutions (Chapter 4) are made taking into account the following issues: positioning of the Bairro in the context of Oporto (Chapter 1); evaluation of the recent experience of housing programs aimed at the re-housing of needy socio-economic groups, in Oporto and in Portugal (Chapter 2) and in other European contexts (Chapter 3). The choice of Bairro do Aleixo as a case-study was due to the perception of the intensity of the social-urbanistic problems that the Bairro is subject to and the fact that a program is being prepared, by municipal initiative, which will intervene and eventually demolish the Bairro.

Because every planner’s work is imbued of an ethic and personal dimension, some personal notes derived from the direct contact with the Bairro and the people in it, will be put into consideration and discussed.

It is concluded that nowadays the city of Oporto presents particularly severe housing problems for the more needy population that does not have access to an important part of the city’s territory. The necessity of new logics of housing supply is acknowledge, based on residential mobility and very centred, under certain circumstances, in the private housing sector, in order to optimize the available resources and permit a housing re-equilibrium of the urban territories. All in all, it is foreseen the necessity of pondering a “social housing market” – in contrast to the traditional housing market which allowed for segregation - without which the system of intervention with multiple re-housing solutions will be difficult to implement.

KEY-WORDS: re-housing’s multi-faced character, area/neighbourhood effects, residential and social mix, area-based policies, Bairro do Aleixo

ÍNDICE GERAL

AGRADECIMENTOS	i
RESUMO	iii
ABSTRACT	v

INTRODUÇÃO 1

1. HABITAÇÃO NA CIDADE DO PORTO: UM PROBLEMA PERSISTENTE 5

1.1. INTRODUÇÃO	5
1.2. CONTEXTO PORTUGUÊS E EUROPEU	6
1.3. HABITAÇÃO NA CIDADE DO PORTO	10
1.3.1. CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS DA POPULAÇÃO RESIDENTE	10
1.3.2. CARACTERÍSTICAS DO PARQUE HABITACIONAL	13
1.3.3. NÚCLEO HISTÓRICO	17
1.3.4. AS ILHAS DO PORTO	20
1.3.5. HABITAÇÃO MUNICIPAL	28
1.3.5.1. Breve enquadramento histórico.	28
1.3.5.2. Parque habitacional municipal.	32
1.4. SÍNTESE	40

2. PROGRAMAS DE REALOJAMENTO: LIÇÕES PARA O FUTURO 47

2.1. INTRODUÇÃO	47
2.2. PROGRAMA ESPECIAL DE REALOJAMENTO - PER	49
2.2.1. RESULTADOS DO PROGRAMA	51
2.2.1.1. Fase de amadurecimento do PER - Bases estratégicas.	51
2.2.1.2. Concretização do Programa.	54
2.2.2. ANÁLISE CRÍTICA DOS RESULTADOS	60
2.2.3 CONTRIBUTOS REAIS DO PROGRAMA – PER PARA A CIDADE DO PORTO.	66
2.2.3.1. Preparação, operacionalização e execução do Programa.	67

2.2.3.2. Características dos empreendimentos PER.	69
2.3. PROGRAMA DE FINANCIAMENTO PARA ACESSO À HABITAÇÃO - PROHABITA	76
2.3.1. APRESENTAÇÃO DO PROGRAMA.	76
2.3.2. RESULTADOS DO PROGRAMA.	78
2.3.3. ANÁLISE CRÍTICA DOS RESULTADOS.	80
2.4. SÍNTESE	83

3. A NECESSIDADE DE CONSIDERAR O REALOJAMENTO UM PROCESSO MULTIDIMENSIONAL

3.1. QUESTÕES FUNDAMENTAIS	87
3.2. OPÇÕES ARQUITECTÓNICAS E URBANÍSTICAS	94
3.3. A DIMENSÃO SOCIAL DO REALOJAMENTO	99
3.3.1. ASPECTOS GERAIS	99
3.3.2. EFEITOS DE VIZINHANÇA	101
3.3.2.1. Políticas para a heterogeneidade residencial e social: Mix – residencial e social	101
3.3.2.2. Iniciativas Area - Based (IAB)	105
3.3.3. SATISFAÇÃO RESIDENCIAL E O PAPEL DO BAIRRO NA VIDA DOS RESIDENTES	107
3.4. SÍNTESE	120

4. ESTUDO DE CASO: PROCESSO DE REALOJAMENTO DA POPULAÇÃO DO BAIRRO DO ALEIXO

4.1. CARACTERIZAÇÃO DO BAIRRO	125
4.1.1. BREVE ENQUADRAMENTO HISTÓRICO	126
4.1.2. CARACTERIZAÇÃO SOCIOECONÓMICA DA POPULAÇÃO RESIDENTE	127
4.2. POSSÍVEIS CENÁRIOS DE REALOJAMENTO	131
4.2.1. INTRODUÇÃO	131
4.2.2. O REALOJAMENTO QUE REALMENTE INTERESSA	135
4.2.3. CENÁRIO DE REALOJAMENTO 1 – MIX- RESIDENCIAL E SOCIAL	137
4.2.3.1. Acção de Renovação Urbana	137
4.2.3.2. Actual proposta do executivo camarário do município do Porto – Plano de Requalificação do Bairro do Aleixo	140
4.2.4. CENÁRIO DE REALOJAMENTO 2 – “LEGITIMIDADE” DE PERMANÊNCIA	145

4.3. PREPARAÇÃO, OPERACIONALIZAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE UM PROCESSO DE REALOJAMENTO	148
4.4. ADAPTAÇÃO DOS CENÁRIOS DE REALOJAMENTO À POPULAÇÃO A REALOJAR	153
4.4.1. INTRODUÇÃO.	153
4.4.2. OPÇÃO POR TIPOLOGIA DE FAMÍLIA.	155
4.4.2.1. Idosos, pessoas isoladas, com necessidades especiais	156
4.4.2.2. Pessoas Solteiras/Jovens casais sem filhos.....	161
4.4.2.3. Famílias nucleares com filhos pequenos/adolescentes.....	169
4.4.2.4. Famílias nucleares sem filhos em ciclo de vida avançado	171
4.4.3. HABITAÇÃO SOCIAL – UMA OPÇÃO VIÁVEL?.....	172
4.5. SÍNTESE.....	176
 CONCLUSÃO	 181
 BIBLIOGRAFIA.....	 189
 ANEXOS	 197

ÍNDICE DE FIGURAS

Fig.1.1 - Estrutura do parque habitacional por regime de ocupação (Países da EU) (2003)	6
Fig.1.2 -Habitação social, UE (2003)	7
Fig.1.3 - Estrutura dos alojamentos clássicos, segundo a forma de ocupação, no Parque habitacional de cada país (2001)	7
Fig.1.4 - Estimativas da população residente	11
Fig.1.5 - População residente por faixa etária	11
Fig.1.6 – Índice de envelhecimento (%).....	12
Fig.1.7 - Índice de dependência de idosos (%).....	12
Fig.1.8 - Edifícios de habitação familiar clássica	14
Fig.1.9 - Crescimento do número de edifícios de habitação familiar clássica	14
Fig.1.10 -Alojamentos familiares clássicos (2001-2007)	15
Fig.1.11 - Características das instalações	16
Fig.1.12 - Edifícios com necessidade de reparação (2001).....	17
Fig.1.13 - Ilhas do Porto (2008).....	21
Fig.1.14- Habitação em “ilhas”: Tipologia das famílias inquiridas.....	24
Fig.1.15 -Níveis de escolaridade.....	24
Fig.1.16- Posição face ao emprego	25
Fig.1.17- Número de “ilhas” em 1939	30
Fig.1.18- Distribuição dos bairros sociais entre 1901 e 1956	31
Fig.1.19- Parque habitacional municipal (2007).....	33
Fig.1.20- Fogos por tipologia do parque habitacional municipal (2007)	34
Fig.1.21- Investimento na reabilitação da habitação social (M€)	38
Fig.2.1 - Enquadramento orgânico de gestão do processo	52
Fig.2.2 - Motivos de aplicação do PER	53
Fig.2.3 - Programas complementares ao PER	54
Fig.2.4 -Fogos PER construídos	55
Fig.2.5 - Localização dos empreendimentos PER	59
Fig.2.6 - Taxas de execução PER em 1996 e 2006	59
Fig.2.7 - PER – Famílias (1997-2005)	60
Fig.2.8 - Grau relacional entre instituições PER e outras instituições	68

Fig.2.9 - Factor de diferenciação socioeconómica/distribuição PER	72
Fig.2.10 - Tipologias dos fogos Prohabita a reabilitar	79
Fig.3.1 - Processo de polarização de bairros problemáticos	91
Fig.3.2 - Proporção de criminalidade em função da relação entre as alturas dos edifícios.....	95
Fig.3.3 - Razões para «gostar do bairro»	110
Fig.3.4 - Razões que justificam o «desgosto pelo bairro»	111
Fig.3.5 - Imagem exterior do bairro	112
Fig.3.6 - Vantagem por residir no bairro segundo nível de instrução	113
Fig.3.7 - Vantagem em residir no bairro por faixa etária	113
Fig.3.8 - Desejo de permanência dos filhos no bairro.....	114
Fig.3.9 - Vantagens em residir no Bairro por nº de anos de residência.....	115
Fig.3.10 - Motivo pelo qual mora no bairro.....	115
Fig.3.11 - Razões de permanência no bairro	116
Fig.3.12 - Local seleccionado para ocupação dos tempos livres.....	117
Fig.3.13 - Lugar onde os inquiridos passam os tempos livres no Bairro do Cerco.....	118
Fig.3.14 - Lugar onde os inquiridos passam os tempos livres fora do Bairro do Cerco	118
Fig.4.1 -Problemas dos Bairros e suas consequências	131
Fig.4.2- Linhas gerais dos cenários de realojamento.....	134
Fig.4.3 – Terreno da " Mouteira"	142
Fig.4.4 – Linhas gerais da condução do processo de realojamento	151
Fig.4.5 – Processo de Estabilização de conjuntos habitacionais problemáticos	152
Fig.4.6 - Objectivo das propostas	155
Fig.4.7 -Grupo I: Idosos, pessoas isoladas, com necessidades especiais	158
Fig.4.8 - Grupo II: Pessoas Solteiras/Jovens casais sem filhos.....	162
Fig.4.9 -Grupo III: Famílias nucleares com filhos pequenos/adolescentes.....	170
Fig.4.10 -Grupo IV: Famílias nucleares sem filhos em ciclo de vida avançado.....	172

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1.1 - Sectores de actividade (2001)	13
Quadro 1.2 -Alojamentos vagos (2001)	15
Quadro 1.3 -Lotação dos alojamentos e respectivas características	16
Quadro 1.4 - Índices de envelhecimento e dependência de idosos (%)	18
Quadro 1.5 - Estado de conservação dos edifícios clássicos.....	19
Quadro 1.6 – Alojamentos familiares clássicos por forma de ocupação	19
Quadro 1.7 - Tipos de núcleo habitacional	21
Quadro 1.8 – Núcleos/fogos/população residente em “ilhas” por zona da Cidade.....	22
Quadro 1.9 – Densidade residencial	23
Quadro 1.10 – Distribuição por faixa etária.....	23
Quadro 1.11 – Alojamentos segundo a área (m ²).....	26
Quadro 1.12 – Agregados familiares por número de pessoas e tipologia de alojamento em “ilhas” ...	26
Quadro 1.13 – Lotação do Fogos (1999)	27
Quadro 1.14 – Infra-estruturas disponíveis	27
Quadro 1.15 – População residente por faixa etária (1999)	34
Quadro 1.16 – Tipologia das famílias dos arrendatários (1999)	35
Quadro 1.17 – Grau de instrução dos indivíduos residentes ≥ 14 anos (1999)	35
Quadro 1.18 – Posição perante o emprego (1999).....	36
Quadro 1.19 – Lotação dos alojamentos	37
Quadro 1.20 – Equipamentos disponíveis	37
Quadro 1.21 – Características das infra-estruturas	37
Quadro 1.22 – Zonas da cidade do Porto: Área (km ²) e População Residente	41
Quadro 1.23 – Relação Zona da Cidade do Porto/Características do Edificado.....	43
Quadro 1.24 – Avaliação global da relação Zona da Cidade do Porto/Características do Edificado....	43
Quadro 1.25 – Relação Zona da Cidade do Porto/Localização, fogos, fogos vagos, residentes Bairros Municipais	44
Quadro 1.26 – Relação Zona da Cidade do Porto/Localização fogos, fogos vagos, residentes “Ilhas”	45
Quadro 1.27 – Relação entre tipo de habitação ocupação/lotação/instalações	45
 Quadro 2.1 - Parcerias externas/internas	 53
Quadro 2.2 - Diagnóstico PER (AMP).....	56

Quadro 2.3 – Empreendimentos PER “Arco Exterior”	58
Quadro 2.4 – Empreendimentos PER “Arco Interior”	58
Quadro 2.5 - Prohabita: Fogos reabilitados e taxa de execução (2004-2008)	80
Quadro 2.6 -Resumo dos resultados PER/PER – Famílias: Portugal, AMP, Porto	84
Quadro 2.7 - PER: Pontos positivos identificados (Portugal, AMP, Porto)	84
Quadro 2.8 - PER: Pontos negativos identificados (Portugal, AMP, Porto)	85
Quadro 2.9 - PER: Entraves e virtualidades.....	85
Quadro 2.10 - Inovações do Prohabita relativamente ao PER	86
Quadro 2.11 - Aspectos positivos e negativos do Prohabita.....	86
 Quadro.3.1 - Abordagens à questão do alojamento	88
Quadro 3.2 - Efeitos de área em bairros pobres	104
Quadro 3.3 - Formas de evitar a socialização negativa	122
 Quadro 4.1 - Tipologia dos fogos	127
Quadro 4.2 - Tipologia das famílias.....	128
Quadro 4.3 - Distribuição por faixa etária (2001)	128
Quadro 4.4 - Distribuição dos concessionários por faixa etária	129
Quadro 4.5 - Posição dos indivíduos relativamente ao emprego (2001)	129
Quadro 4.6 - Habilitações literárias (2001).....	130
Quadro 4.7 - Indivíduos residentes empregados p/ sector de actividade	130
Quadro 4.8 - População potencialmente disponível por Grupo	156
Quadro 4.9 - Principais indicadores socioeconómicos.....	159
Quadro 4.10 - Equipamentos disponíveis na freguesia de Lordelo do Ouro	160
Quadro 4.11 -- Quociente de localização dos sectores de actividade (2001).....	163
Quadro 4.12 - Valores do solo para aquisição e arrendamento de habitação	164
Quadro 4.13 - Valores de um T1 no mercado privado de aquisição e arrendamento	164
Quadro 4.14 - Peso da habitação por zonas da cidade no RMB	165
Quadro 4.15 -População residente (por freguesias do Porto e por tipo de habitação).....	166
Quadro 4.16 - Taxa de actividade (por freguesias do Porto)	167
Quadro 4.17 - Taxa de desemprego (por freguesias do Porto)	167
Quadro 4.18 - Principal meio de vida: subsídio de desemprego (por freguesias do Porto)	167
Quadro 4.19 - Principal meio de vida: trabalho (por freguesias do Porto)	168

Quadro 4.20 - População residente com o 1º Ciclo do Ensino Básico (por freguesias do Porto)	168
Quadro 4.21 - População residente com o Ensino Superior (por freguesias do Porto).....	168
Quadro 4.22 - Preço médio do solo AMP (2007)	170
Quadro 4.23 - Indicadores de actividade e graus de instrução (bairros de habitação municipal)	173
Quadro 4.24 - Indicadores de actividade e graus de instrução (bairros de habitação municipal) por freguesia.....	174
Quadro A1 – Habitação Municipal: Distribuição dos empreendimentos segundo dados de 2001	199
Quadro A2 – Dados INE de 2001: Secção 44 e Subsecções estatísticas 1 e 2 (Bairro do Aleixo)	200

SÍMBOLOS E ABREVIATURAS

ACRRU - Área Crítica de Recuperação e Reconversão Urbanística

AMP – Área Metropolitana do Porto

APSPBA – Associação de Promoção Social da População do Bairro do Aleixo

BA – Bairro do Aleixo

CET – Centro de Estudos Territoriais

CMP – Câmara Municipal do Porto

DMFP - Direcção Municipal de Finanças e Património

FEII - Fundo Especial de Investimento Imobiliário

FEUP – Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto

GEP - Gabinete de Estudos e Projecto

GIM - Gabinete do Inquilino Municipal

GP – Grande Porto

GT – Grupo de Trabalho

IAB – Iniciativas “Area – Based”

IC – Instituto da Construção

IDT - Instituto da Droga e Toxicodependência

IEFP - Instituto do Emprego e Formação Profissional

IGAPHE – Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado

INE – Instituto Nacional de Estatística

INH – Instituto Nacional da Habitação

IHRU - Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana

IORU – Intervenção Operacional de Renovação Urbana

ISCTE – Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa

MTO – Moving to Opportunity

PER – Programa Especial de Realojamento

PNAI – Plano Nacional de Acção para a Inclusão

PNLCP – Plano Nacional de Luta Contra a Pobreza

PUAL – Plano de Urbanização da Alta de Lisboa

RECRUA - Regime Especial de Participação na Recuperação de Imóveis Arrendados

RESTATE - Restructuring Large Housing Estates in European Cities

RHTS - Recomendações Técnicas para Habitação Social

RMB – Rendimento Mensal Bruto

SMN – Salário Mínimo Nacional

TC – Tribunal de Contas

UE – União Europeia

UNIVA – Unidade de Inserção na Vida Activa

VM – Valor Médio

INTRODUÇÃO

Por um longo (e excessivo) período de tempo, a cidade do Porto não foi capaz de responder ao desenvolvimento imputado à cidade, fruto de fluxos migratórios das zonas de rurais para zonas de características vincadamente urbanas. O desenvolvimento económico e a forte industrialização ocorrida na cidade Invicta provocaram uma enorme pressão demográfica e o estrangulamento do mercado de habitação.

A incapacidade de resposta eficaz às necessidades habitacionais das populações migrantes fez com que surgissem desequilíbrios entre a oferta e a procura de habitação. Para as camadas mais desfavorecidas (normalmente a população operária) surgiram diversas formas de habitar a cidade (subdimensionadas, insalubres, etc.), incapazes de corresponder às expectativas das populações. As “Ilhas”, surgidas no século XIX, constituem um tipo especialmente importante de mau alojamento que ainda hoje constitui uma forma única e escondida de habitar a cidade para uma importante parte da população Portuense.

A solução atenuadora dos graves problemas habitacionais e de saúde das «*classes operárias e indigentes*» (Jorge, 1889) foi possível através de provisão de habitação em “bairros operários” de iniciativa privada (em 1899) ou então pela provisão de habitação municipal que entre 1915 e 1919, de forma pioneira no País, deu alojamento condigno às classes de mais baixos rendimentos. Foi então nesta altura que se iniciou a criação de um vasto parque habitacional municipal que actualmente é constituído por 48 conjuntos habitacionais que albergam aproximadamente 20% da população da cidade.

O presente trabalho culmina numa proposta de princípios de intervenção no Bairro do Aleixo (capítulo 4) considerando por um lado a situação do Bairro no contexto da cidade do Porto (Capítulo 1) e, por outro, a avaliação da experiência recente de programas de habitação dirigidos ao realojamento de grupos social e economicamente desfavorecidos, no Porto e em Portugal (capítulo 2) e noutros contextos europeus (capítulo 3). A escolha deste conjunto habitacional (de propriedade municipal) surge do reconhecimento da intensidade dos problemas que concentra e ao facto de estar em preparação um programa, de iniciativa municipal, de intervenção e demolição do Bairro. É pois objectivo fundamental deste trabalho conseguir dar um contributo para o realojamento que realmente deve interessar (mais preventivo, visionário e socialmente justo).

A cidade do Porto não vê os seus problemas habitacionais cingidos aos bairros de habitação municipal ou às “ilhas”. Para compreender a situação actual da habitação na cidade do Porto este trabalho apresenta um capítulo exclusivamente dedicado à análise e identificação dos principais problemas de habitação. É precisamente no primeiro capítulo que o leitor terá oportunidade de se contextualizar com os problemas específicos da população residente na cidade do Porto com particular importância de

determinadas áreas da cidade como por exemplo as zonas tendencialmente destinadas a acolher população de baixos recursos económicos (núcleos de “ilhas” e bairros de habitação municipal) ou então zonas em que uma importante parte dos edifícios foi construída há pelo menos sete décadas (núcleo histórico da cidade).

A incontornável incapacidade demonstrada por alguns cidadãos em conseguir, por meios próprios, a obtenção de uma habitação condigna, levou à criação de mecanismos de garantia deste direito fundamental dos cidadãos - consagrado actualmente na Constituição da República Portuguesa (Artigo 65.º) - possível recorrendo a programas de habitação direccionados para resolver os graves problemas habitacionais das cidades.

Entre 1940 até aos nossos dias, têm vindo a ser desenvolvidos programas para resolução de graves carências habitacionais. O presente documento propõe-se analisar a experiência recente no realojamento de populações carenciadas. Para tal são apresentados dois programas de habitação tidos como fundamentais na resolução dessas situações que afectam uma parte da população da cidade do Porto.

Pela aparente importância de conteúdo dos programas PER – Programa Especial de Realojamento e Prohabita - Programa de Financiamento para Acesso à Habitação, o Capítulo 2 deste trabalho pretende perceber, através de uma análise cuidada do conteúdo e dos resultados produzidos, quais foram os contributos reais (qualitativos e quantitativos) destas acções para a cidade do Porto e, fundamentalmente, daí retirar importantes lições para futuras acções de realojamento. Perceber quais os pontos positivos e negativos e quais os entraves e as virtualidades destes instrumentos - tidos como fundamentais para o reequilíbrio social do território - é o que o capítulo supra referido pretende avaliar.

Enquanto parte integrante da “política de cidade”, pilar dos Estados – Providência, instrumento de regulação do valor do solo, ferramenta de organização dos ciclos de vida familiar ou ainda, em determinadas situações, um objectivo de vida pessoal, a habitação surge como parte integrante de diversos sectores da sociedade (económico, político, pessoal, etc.).

É precisamente a abrangência da “habitação” que lhe atribui um carácter multidimensional, tal como é reconhecido na literatura sobre as experiências de intervenção que se têm vindo a desenvolver, em vários contextos. Este facto induz a pensar acerca do carácter multisectorial dos programas de habitação desenvolvidos ou a desenvolver. É o abandono de um modelo de pensamento que atribui a um determinado problema uma única causalidade, que o Capítulo 3 do presente trabalho (em conjunto com os resultados da análise do Capítulo 2) pretende mostrar como sendo a atitude correcta para os processos de realojamento.

Entender um processo de realojamento é fundamentalmente perceber as diversas vertentes que esta acção envolve (urbanísticas, arquitectónicas, social e económica) e conseguir, de forma harmoniosa, conjugá-las na preparação e operacionalização das intervenções.

Por um lado, existe a “dimensão física da acção”, muito centrada na habitação enquanto objecto (que só por si já é multidimensional), mas por outro lado existe a “dimensão humana da acção” que se centra na pessoa a realojar. Dada esta “multidimensionalidade” da acção de realojamento é legítimo equacionar que todas as dimensões devem ser tidas em consideração durante as fases de preparação e

implementação do processo de realojamento. É ainda legítimo considerar essencial, para o sucesso dos programas muito direccionados para o realojamento de populações (por exemplo os programas PER e Prohabita), uma visão sistémica e abrangente mais orientada para a pessoa humana e suas especificidades. Vários são os casos em que o sucesso das intervenções, realizadas no âmbito de programas e políticas de habitação, se deveu à consideração prematura deste carácter multidimensional (como se poderá ver no Capítulo 3 e 4 deste documento).

São precisamente estas múltiplas dimensões que permitem uma diversidade de soluções para os problemas, umas mais direccionadas para os territórios em crise (Iniciativas Area-Based – IAB) e outras para o abandono desses mesmos territórios (“Moving to Opportunity” - MTO) e muitas vezes baseadas em iniciativas de promoção de mix – residencial e social.

As fragilidades sentidas nas fases de preparação e execução dos programas de realojamento, cujo resultado pode culminar no fracasso dos mesmos, levam a ponderar novas formas de encarar os problemas. É premente a aproximação de técnicos às populações para as quais os programas se desenvolvem. Foi precisamente a consideração desta necessidade que levou a uma metodologia de trabalho de proximidade e que permitiu a elaboração do Capítulo 4 deste documento. Essencialmente pela análise do Capítulo 3 o leitor deste trabalho verifica a existência de um debate teórico, em que se discute a validade das perspectivas “IAB” e “MTO”. No entanto, dadas as especificidades dos territórios e seus habitantes, é indispensável que esse debate não se decida de forma abstracta sendo necessária uma análise muito atenta às características de cada contexto. Por isso, desenvolveu-se uma “metodologia de trabalho de proximidade” (que envolveu, para além da recolha de informação sobre o contexto do Porto, um contacto directo com moradores, associações e técnicos com intervenção no Bairro do Aleixo).

O quarto capítulo resulta num conjunto de “propostas” para o realojamento da população residente num bairro de habitação municipal da cidade do Porto (“Bairro do Aleixo”). As propostas elaboradas para o caso de estudo resultaram antes de mais de uma abordagem baseada no contacto directo que a autora deste trabalho estabeleceu com a população e seus representantes bem como com a entidade responsável pela implementação das políticas de habitação municipais.

Fundamentalmente, a hipótese de sucesso das propostas elaboradas foi devida à forte componente teórica que naturalmente fundamenta o documento mas, muito (ou ainda mais) importante foi o “planeamento de proximidade”, o principal gerador das ideias presentes no caso de estudo apresentado.

O trabalho do planeador deve, primeiro que tudo, ser a consequência do conjunto de boas práticas resultantes de uma pesquisa teórica de outras realidades (adaptáveis à nossa realidade) que deverão ser aplicadas a casos específicos de análise e validados pelo reconhecimento e contacto directo com os anseios, expectativas e limitações da população alvo de estudo.

1

HABITAÇÃO NA CIDADE DO PORTO - UM PROBLEMA PERSISTENTE

1.1. INTRODUÇÃO

A elaboração deste capítulo surge da necessidade de perceber o estado actual da habitação na cidade do Porto e a sua evolução quantitativa e qualitativa ao longo das últimas décadas.

Será feita uma apresentação em que o leitor será capaz de compreender as especificidades desta cidade portuguesa - quer em termos populacionais (características socioeconómicas) quer em termos do edificado existente – bem como o seu posicionamento relativamente ao contexto actual português.

Dadas as particularidades habitacionais da Cidade, com a presença única das “ilhas” ou com o seu Município a ser o maior arrendatário de habitação social do País, é fundamental entender quais as características deste tipo de habitação (onde mais de 20% da população reside) e qual o seu contributo para a melhoria efectiva das condições habitacionais da população.

Entender uma Cidade é entender o seu centro histórico, a partir do qual a cidade evoluiu. Pela grande importância patrimonial que representa, foi considerado interessante a inclusão de um ponto destinado a mostrar a realidade do Núcleo Histórico da cidade do Porto.

O presente capítulo culminará com uma síntese que pretende relacionar, sempre que possível, as características dos diferentes espaços da cidade para que dessa forma se perceba quais os reais problemas existentes e de que forma as desigualdades habitacionais detectadas afectam as populações mediante o tipo de habitação que ocupam.

Desta forma, espera-se que este primeiro capítulo constitua uma base de dados que permita entender a adequabilidade de programas de habitação realizados ao longo das últimas décadas (Capítulo 2), percebendo se realmente foram ao encontro das reais necessidades habitacionais da população residente na cidade do Porto. Paralelamente, pretende constituir um importante contributo para delinear novas estratégias de futuros programas/planos de realojamento adequando “deslocalização populacional” às características específicas do território (Capítulo 4).

1.2 CONTEXTO PORTUGUÊS E EUROPEU

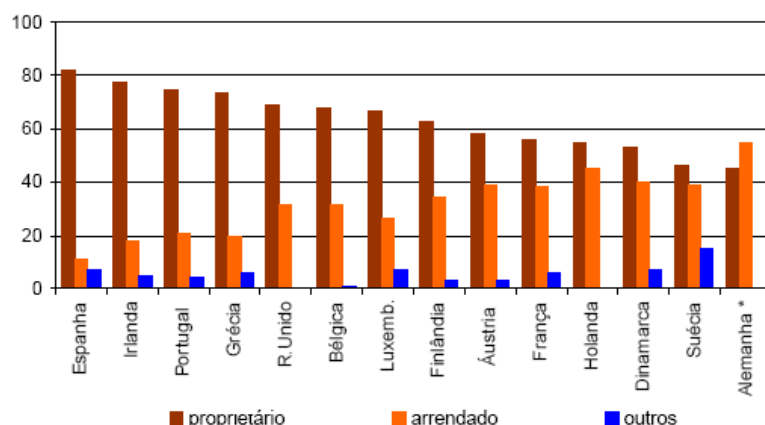
Actualmente Portugal apresenta um excedente de fogos resultado de uma dinâmica habitacional desequilibrada em comparação com a dinâmica de evolução das famílias residentes.

Entre 1970 (ano a partir do qual se intensificou a construção de alojamentos) e 2001, o número de fogos praticamente duplicou, não se verificando o mesmo para o número de famílias ou ainda para o número de edifícios construídos. Verificou-se, dessa forma, um processo de expansão urbana ao longo das últimas décadas.

Muito interessante, e talvez o aspecto que, a par da questão do ritmo construtivo existente nas últimas décadas, carece de especial atenção, relaciona-se com os regimes de propriedade dos alojamentos de residência habitual. Em toda a Europa a tendência geral é para o aumento do acesso à propriedade da casa e uma estabilização ou diminuição no mercado de arrendamento.

No ano de 2003, a estrutura do parque habitacional por regime de ocupação indicava uma clara predominância do regime de ocupação com proprietário ocupante (tanto no contexto nacional como no contexto europeu).

Fig.1.1 - Estrutura do parque habitacional por regime de ocupação (Países da UE) (2003)



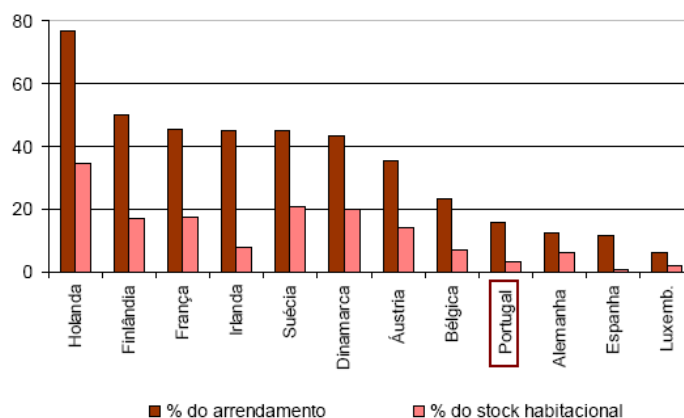
Adaptado de Housing Statistics in European Union (2004)ⁱ

Em Portugal, nas últimas décadas estes regimes alteraram-se profundamente, representando os alojamentos ocupados pelo proprietário 57% do total de alojamentos de residência habitual (em 1981), passando esse valor para os 76% no ano de 2001, ao passo que no caso de a ocupação ser feita sob a forma de arrendamento, o valor era de 39 pontos percentuais em 1981 decrescendo para 21 pontos percentuais em 2001. Mais uma característica importante do parque habitacional português prende-se com a pouca atractividade do mercado de arrendamento, que pode ser explicada pela falta de procura (resultado das facilidades na concessão de crédito, por parte das instituições bancárias, e do encargo mensal daí decorrente ser muito próximo do valor do arrendamento ao preço de mercado) e pela redução da oferta (ocasionada pela legislação do arrendamento e um sistema judicial que não promove o arrendamento como forma suficientemente atractiva de obter rendimento para os senhorios).

ⁱ National Boarding of Housing Swede e Ministry of Regional Development of the Czech Republic. in: Guerra et al., 2008b) Os dados Áustria, Alemanha, Irlanda e Suécia referem-se ao ano de 2002 enquanto para Portugal e Luxemburgo os dados são referentes ao ano de 2001.

Quanto à habitação social, esta não assume um valor nada expressivo no nosso país (3.3%), quando comparado com alguns países europeus, nomeadamente a Holanda (35% do parque habitacional).

Fig.1.2 -Habitação social, UE (2003)

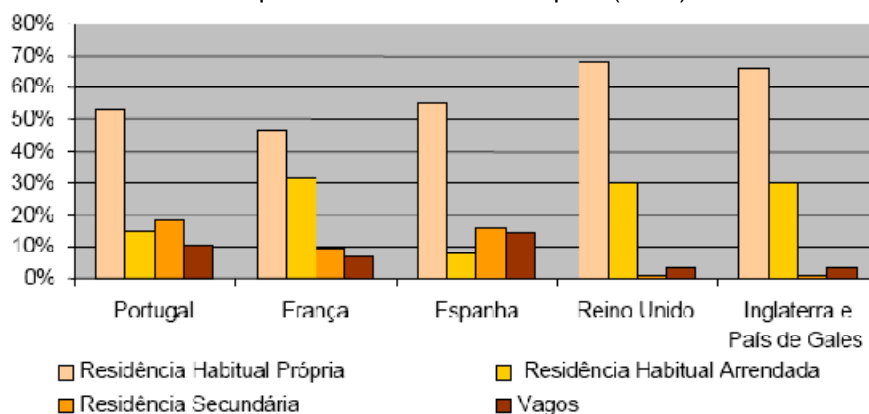


Adaptado de Housing Statistics in European Union (2004)ⁱⁱ

Já a residência secundária (destinada a habitações de praia ou campo e a situações de emigração) atinge em Portugal valores superiores (18%) quando comparado com os restantes países europeus.

Outro tema em que Portugal surge no topo da lista dos países europeus diz respeito aos alojamentos vagos. Em 1981, o número de alojamentos vagos rondava os 6%, passando a atingir os 11% em 1991 e 2001. Ou seja, num parque habitacional com cerca de cinco milhões de alojamentos, cerca de meio milhão estão vagos, o que mostra um desajustamento entre a ‘oferta potencial’ e a procura de habitação para além de reafirmar o problema dos edifícios devolutos.

Fig.1.3 - Estrutura dos alojamentos clássicos, segundo a forma de ocupação, no Parque habitacional de cada país (2001)



Adaptado de Censos da População e Habitação de cada Paísⁱⁱⁱ

ⁱⁱ Idem

ⁱⁱⁱ In: Guerra et al., 2008b. Os valores de França são relativos a 1999

A par do que aqui foi descrito, é importante informar sobre as carências habitacionais (qualitativas e quantitativas) detectadas em Portugal. Tais carências são em muito justificadas pela dificuldade que existe em aceder ao mercado de habitação, sendo que o acesso é em muito condicionado pelo capital disponível por cada família, o que condiciona o esforço que as famílias terão que fazer para manterem as suas habitações. Não esquecer que entre 1996 e 2002, o endividamento das famílias portuguesas passou de 42% para cerca de 110%, de acordo com dados do Banco de Portugal, contribuindo em grande parte para este endividamento a construção de casa própria^{iv}. Portanto, as próprias famílias deverão ser cuidadosas e deverão planear a sua situação habitacional a longo prazo, para que esta não fique comprometida.

No nosso país, é possível distinguir grupos de famílias que exigem atenção especial dada a sua vulnerabilidade: famílias monoparentais, famílias constituídas por jovens casais ou por idosos ou ainda agregados familiares a viverem em situação de pobreza (aproximadamente cerca de 20% da população situa-se abaixo do limiar de pobreza, “(sobre) vivendo” com menos de 60% da média dos rendimentos nacionais) (Guerra et al., 2008b).

No que respeita a carências quantitativas (sobrelotação e as famílias alojadas em situação precária), essas estão avaliadas em cerca de 200 mil fogos. Qualitativamente, seria necessário proceder a intervenções em cerca de 33% do parque habitacional - por necessitar de pequenas e médias reparações - e 8% está muito degradado e necessita de grandes reparações. A maior parte destes edifícios muito degradados são edifícios antigos e concentram-se essencialmente nas zonas históricas das cidades, com especial importância nas cidades de Lisboa e Porto.

Comparando a forma de ocupação e o estado de degradação do edificado, percebe-se que estão directamente relacionados, o que destaca o estado actual do arrendamento português e a (consequente) estagnação do mercado de arrendamento. A par desta situação aparecem os alojamentos vagos, também estes com visíveis necessidades de reabilitação (54% dos alojamentos vagos necessitam de reparação e 5.1% necessita de ser demolido).

É um facto que em Portugal o investimento na requalificação urbana existente é baixo (5,6% do investimento nacional, seis vezes menos do que a média europeia, que é de 33%). Em Portugal, esta falta de investimento conduziu à degradação do parque habitacional, ao abandono dos centros urbanos, e a consequências negativas para a economia urbana resultantes de processos de desertificação dos centros (com especial relevância para o comércio tradicional) ^{iv}.

O mau alojamento também constitui um problema grave que Portugal necessita de resolver. De facto, existem cerca de dois milhões de pessoas pobres, que constituem aproximadamente 800 000 famílias; 5 000 sem abrigo; 40 000 famílias (Lisboa e Porto com 16 000 famílias inscritas nas respectivas câmaras municipais para terem acesso a habitação social); 250 000 pessoas com deficiência a viver em condições desadequadas; e 11 000 imigrantes a viver em habitações não clássicas.

Isto significa que uma grande parte destas pessoas terá necessidade de recorrer ao apoio público para desse modo conseguirem obter uma habitação condigna. Se a isto associarmos o facto de apenas 5% do parque público ser de público, isto sugere um alojamento deficiente para essas populações necessitadas (Guerra et al., 2008b).

^{iv} url: <http://www.cm-porto.pt/gen.pl?p=print&op=view&fokey=cmp.stories/1270&sid=cm> 06 de Maio de 2009

É precisamente este facto que levou à necessidade de integrar este capítulo no presente trabalho. Estes dados induzem à existência de graves e persistentes problemas habitacionais na cidade do Porto, com especial relevância para as camadas mais desfavorecidas da sociedade. Perceber onde e que tipo de habitação ocupam é um facto importante que vai ser esclarecido nos pontos seguintes do presente documento.

Apreciando a situação económico - financeira actual parece crucial repensar a política de habitação que os sucessivos Governos têm levado a cabo nas últimas décadas, para dessa forma garantir a sustentabilidade do actual parque habitacional português.

1.3. HABITAÇÃO NA CIDADE DO PORTO

No caso das cidades de carácter urbano polarizador existe a tendência para um inevitável congestionamento residencial que associado ao elevado custo de aquisição de habitação faz com que se assista a um fenómeno migratório das gerações mais novas à procura de habitação nas zonas mais periféricas ou até em concelhos adjacentes. Foi precisamente isto que se veio a verificar nas últimas décadas na Área Metropolitana do Porto, com a cidade do Porto a desempenhar o papel de pólo de atracção.

A habitação na cidade do Porto pode ser diferenciada em áreas específicas com características particulares (ver Fig1.13 página 21) cuja divisão territorial proposta é da autoria da autora deste trabalho).

A primeira é a área mais central, designada por “Núcleo Central”, constituído pelas freguesias mais antigas da cidade (Miragaia, Vitória, Sé e São Nicolau), a partir e em torno das quais a cidade evoluiu. Portanto, é um local que tende a concentrar edifícios antigos, construídos antes de 1945 e cujas condições de habitabilidade não seguem os padrões mais elevados.

Na “Periferia Central”, constituída pelas freguesias de Massarelos, Cedofeita, Santo Ildefonso, Bonfim, é possível encontrar um padrão ligeiramente diferente, com alguma importância das construções mais recentes, com qualidade, habitadas por indivíduos com um nível de instrução elevado, geralmente empregados em sectores de actividade que lhes proporcionam rendimentos mais elevados.

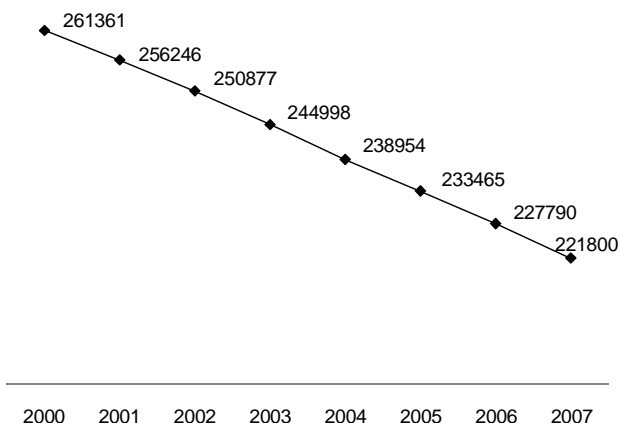
No que toca à “Periferia Exterior” que pode ser subdividida em duas zonas (originadas pela expansão mais recente da cidade): a “Zona Oriental” e a “Zona Ocidental”. A primeira das subzonas referidas, que agrega as freguesias de Paranhos e Campanhã, caracteriza-se por ser empobrecida, com baixa densidade populacional, bastante atractiva para a população operária da indústria e caracterizada por um baixo nível de instrução. Normalmente a residência destes indivíduos é antiga e mal equipada. Em oposição, existe a “Zona Ocidental”, composta pelas freguesias de Nevogilde, Aldoar, Foz do Douro, Lordelo do Ouro e Ramalde, caracterizada por ter uma densidade populacional mais elevada, e maior densidade de alojamentos com qualidade superior. É uma zona seleccionada por indivíduos com um nível de instrução elevado e que possuem empregos que garantem melhores remunerações (Torres, e Pereira, 1999).

1.3.1. CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS DA POPULAÇÃO RESIDENTE

A habitação é parte integrante do quotidiano dos cidadãos pelo que perceber as características específicas e as reais necessidades da população permitirá entender a adequabilidade da habitação.

A cidade do Porto enfrenta, um processo de perda de população relativamente intenso. Em 1981 contava com uma população residente de 327368 habitantes, passando em 1991 para 302 472 residentes. Nas últimas duas décadas a cidade do Porto teve uma perda de cerca de 60 000 habitantes, contando em 2001 com 263 131 residentes. Nos últimos anos, desde 2001 até 2007, estima-se que a cidade perdeu em média 5 600 habitantes por ano sendo que, no entanto, o declínio registado mantém-se aproximadamente constante ao longo dos anos.

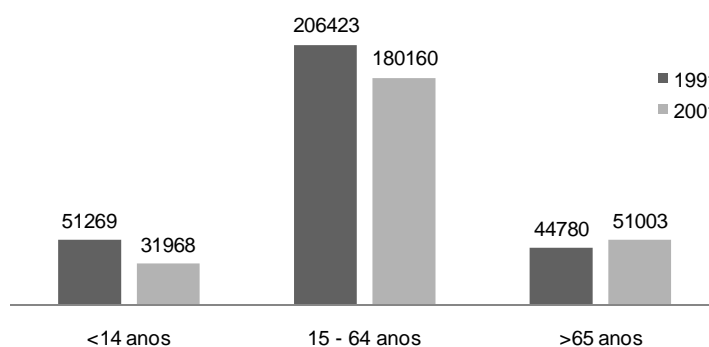
Fig.1.4 – Estimativas da população residente



Fonte: INE, Estimativas Anuais da População Residente

Maioritariamente, de acordo com dados relativos ao ano de 2001, é uma população que se encontra em idade activa, com idades compreendidas entre os 15 e os 64 anos (68,5% da população residente). No entanto, a percentagem de indivíduos residentes com mais de 65 anos, representa uma parcela importante, atingindo aproximadamente os 20%, o que associado ao decréscimo de população mais jovem, com idade inferior a 14 anos, que representa apenas 12% da população residente, faz com que se comece a desenhar um problema de “duplo – envelhecimento” da população residente na cidade do Porto.

Fig.1.5 - População residente por faixa etária

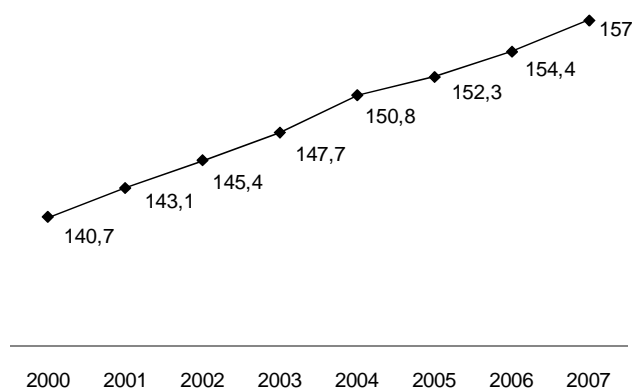


Fonte: Vázquez et al.(2004)

A questão do envelhecimento populacional pode ser entendida examinando o índice de envelhecimento (relação entre a população idosa e a população jovem, definida habitualmente como o quociente entre o número de pessoas com 65 ou mais anos e o número de pessoas com idades compreendidas entre os

0 e os 14 anos). O gráfico evidencia um crescimento acentuado mais ou menos proporcional ao longo do tempo, significando um agravamento progressivo.

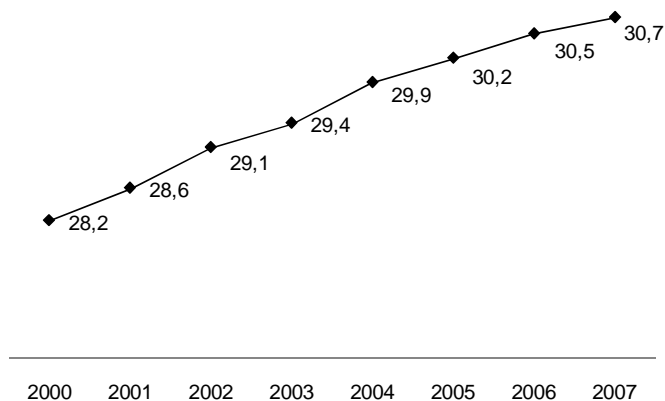
Fig.1.6 – Índice de envelhecimento (%)



Fonte: INE, Estimativas Anuais da População Residente

Por ter uma expressão importante na população residente, e por constituir uma camada da sociedade com características de vulnerabilidade económica e social, é interessante perceber qual o seu índice de dependência (relação entre a população idosa e a população em idade activa, definida habitualmente como o quociente entre o número de pessoas com 65 ou mais anos e o número de pessoas com idades compreendidas entre os 15 e os 64 anos).

Fig.1.7 - Índice de dependência de idosos (%)



Fonte: INE, Estimativas Anuais da População Residente

Para retirar algumas conclusões sobre a situação habitacional da cidade é necessário perceber quais as características socioeconómicas dos indivíduos que nela residem, até porque é para eles que as políticas de habitação, conjugadas com outros programas de carácter mais social, são moldadas e

alteradas com vista a melhorar a sua qualidade de vida. Desse modo, apresentam-se os dados relativos ao nível de escolaridade da população, bem como a posição que ocupam relativamente ao emprego.

Na cidade do Porto, 48% da população residente tem actividade económica, representando o restante (52%) a população que não possui qualquer actividade económica (desempregados, estudantes, domésticos, reformados, aposentados ou na reserva, incapacitados permanentemente para o trabalho, etc). Destes últimos há a destacar a elevada percentagem de reformados ou aposentados (representam aproximadamente um quarto da população: 22%). Quanto à população desempregada, calculada com base na população activa, esta atinge os 10%, ligeiramente superior ao valor registado para a AMP.

No que respeita aos níveis de ensino, 50% da população possui escolaridade ao nível do ensino básico, e quase um quarto da população (24%) tem um curso médio ou superior. No entanto, ainda existe uma grande percentagem de pessoas que não têm qualquer nível de ensino (9%).

Relativamente aos sectores de actividade da população residente, o sector terciário assume um papel marcante já que 78.4% da população residente empregada exerce uma actividade relacionada com este sector. Em oposição, é precisamente o sector primário que não tem praticamente qualquer expressão como sector de actividade (menos de 1%).

Quadro 1.1 - Sectores de actividade (2001)

	População empregada			
	Sector primário	Sector secundário	Sector terciário (social)	Sector terciário (económico)
Total	420	24084	39126	49963
Proporção	0,4%	21,2%	34,4%	44,0%

Fonte: INE

Outro ponto de grande interesse prende-se com a constituição das famílias residentes. Das 100 696 famílias, mais de metade tem uma ou duas pessoas a constituir o agregado familiar. No que respeita às idades dos elementos do agregado familiar, aproximadamente um quarto das famílias clássicas conta com indivíduos cuja idade é superior a 65 anos, e 36% têm pessoas com menos de 15 anos.

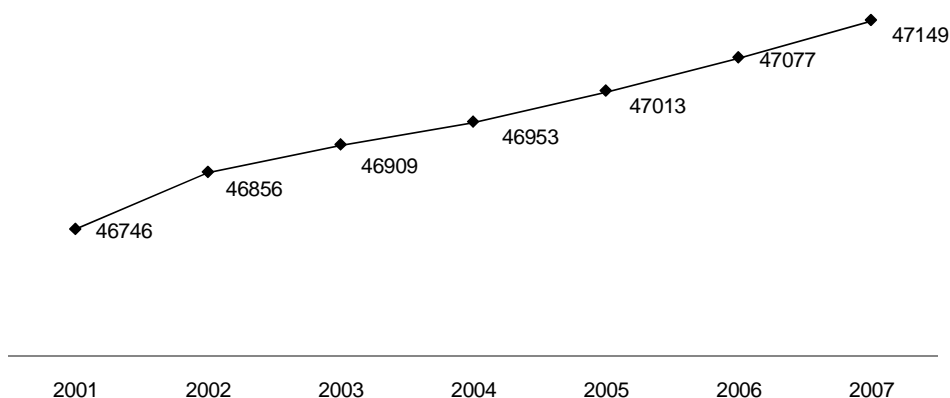
1.3.2. CARACTERÍSTICAS DO PARQUE HABITACIONAL

Passando agora a caracterizar a situação do parque habitacional, serão apresentados resultados relativos às características dos edifícios e dos alojamentos da cidade do Porto.

Em 2001 existiam cerca de 46 700 edifícios, dos quais a grande maioria (87%) destinava-se a usos exclusivamente residenciais, sendo que os edifícios destinados a usos principalmente não residenciais (comércio e serviços) apenas representam 1% do total do edificado existente.

Segundo dados do INE, para o período 2001 - 2007 o número de edifícios de habitação familiar clássica sofreu um acréscimo de 403 unidades, tal como mostra a figura seguinte.

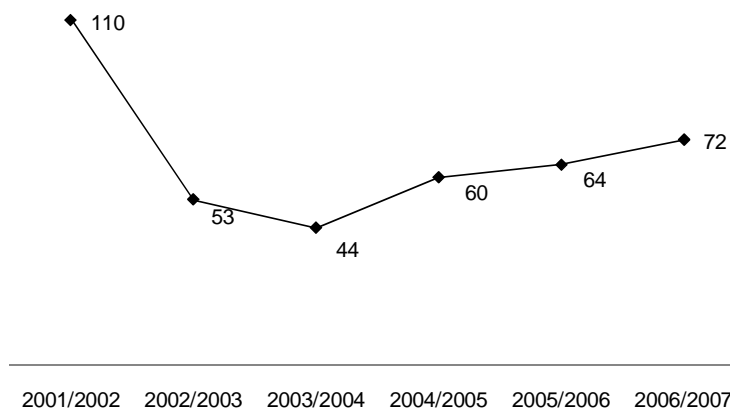
Fig.1.8 - Edifícios de habitação familiar clássica



Fonte: INE, Estatísticas das Obras Concluídas

No entanto, esse crescimento tem sido menos intenso com o passar dos anos, existindo um período de decréscimo acentuado de 2001 até 2004, provavelmente devido à conjuntura económica mundial de recessão vivida nesse período e portanto menos favorável. Após 2004 passou-se a assistir a um crescimento mais acentuado.

Fig.1.9 - Crescimento do número de edifícios de habitação familiar clássica



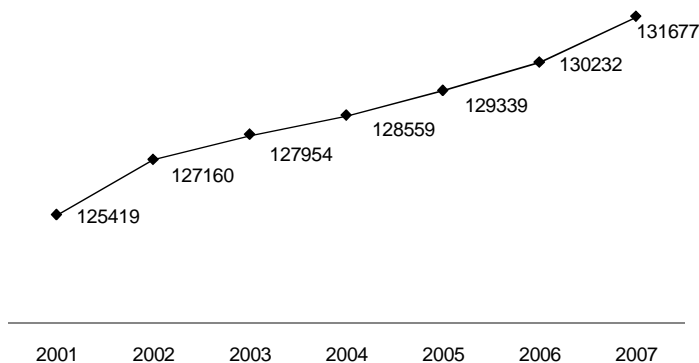
Fonte: INE, Estatísticas das Obras Concluídas

Do total de edifícios existentes em 2001, uma grande parte foi construída antes de 1945 (46.9%) e uma importante parte, que representa quase 19% do total, foi construída antes de 1919, factos que tornam o parque habitacional da Cidade “envelhecido” (o que talvez justifique o facto de 8% dos edifícios existentes estarem muito degradados). De referir que a construção mais recente (período entre 1991 e 2001) representava apenas 6.6% do total de edifícios existentes nos últimos Censos.

Estes edifícios concentravam em 2001, 125 267 alojamentos, dos quais “apenas” 773 são considerados não clássicos. À semelhança do que sucedeu com o número de edifícios de habitação

familiar clássica o INE estima que em 2007 existiam mais 6258 alojamentos do que em 2001. De referir que o comportamento do crescimento foi muito semelhante ao verificado nos edifícios de habitação familiar clássica existindo uma queda mais acentuada entre os anos de 2001 e 2004.

Fig.1.10 -Alojamentos familiares clássicos (2001-2007)



Fonte: INE, Estatísticas das Obras Concluídas

Dos 124 494 alojamentos familiares clássicos, 95 899 eram de residência habitual (cerca de 77%) enquanto os casos de habitação para uso sazonal ou residência secundária representavam 8% do total de alojamentos familiares clássicos.

O número de alojamentos vagos na cidade do Porto ascendia a 18 835, representando 15% do total de alojamentos existentes, valor quatro pontos percentuais acima do verificado no ano de 1991. É interessante verificar que 22,4% desses alojamentos estavam disponíveis para o mercado de arrendamento. Verifica-se ainda que uma percentagem ainda considerável de alojamentos vagos, devido ao seu estado de conservação, destinava-se a demolição. A maior parte das situações enquadravam-se na situação de “Outros casos”.

Quadro 1.2 -Alojamentos vagos (2001)

	Total	Proporção
Vagos	18835	15,1%
p/ venda	3019	16,0%
p/ arrendar	4215	22,4%
p/demolir	1065	5,7%
outros	10536	55,9%

Fonte: INE

Procedendo agora à análise da situação do arrendamento e sub – arrendamento na cidade do Porto, é possível constatar que 45 562 alojamentos de residência habitual eram ocupados segundo este regime de habitação. Dos alojamentos que se encontravam arrendados, 26% foram arrendados depois de 1991 e, 51,7% desses, correspondem a arrendamentos com rendas baixas (aproximadamente 35€) e a grande

maioria dos alojamentos com rendas baixas (81.5%) corresponde a situações de arrendamento anteriores a 1991.

A avaliação quantitativa das carências habitacionais está intimamente ligada com a lotação dos alojamentos. O quadro seguinte mostra qual a situação vivida na cidade do Porto no ano de 2001.

Quadro 1.3 -Lotação dos alojamentos e respectivas características

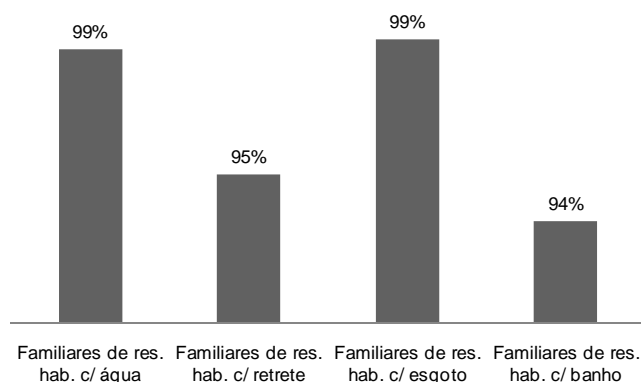
Lotação (residência habitual)				
Sublotação	Três ou mais divisões em excesso	10768	50431	52,6%
	Duas divisões em excesso	14461		
	Uma divisão em excesso	25202		
Sobrelotação	Uma divisão em falta	13143	18368	19,2%
	Duas divisões em falta	3844		
	Três ou mais divisões em falta	1381		
s/ divisões em falta nem em excesso		27100		28,3%

Fonte: INE

Portanto, a grande maioria dos alojamentos familiares clássicos de residência habitual encontrava-se em situação de sublotação, apresentando, em metade dos casos excesso de uma divisão. Quanto aos casos de alojamentos superlotados, verificava-se que as situações mais graves (carência de três ou mais divisões) têm menor expressão quantitativa ao passo que uma maioria significativa apresenta 1 divisão em falta.

Relativamente às características das instalações, podem ser consideradas como boas, uma vez que a esmagadora maioria possuía água, retrete, esgoto e banho.

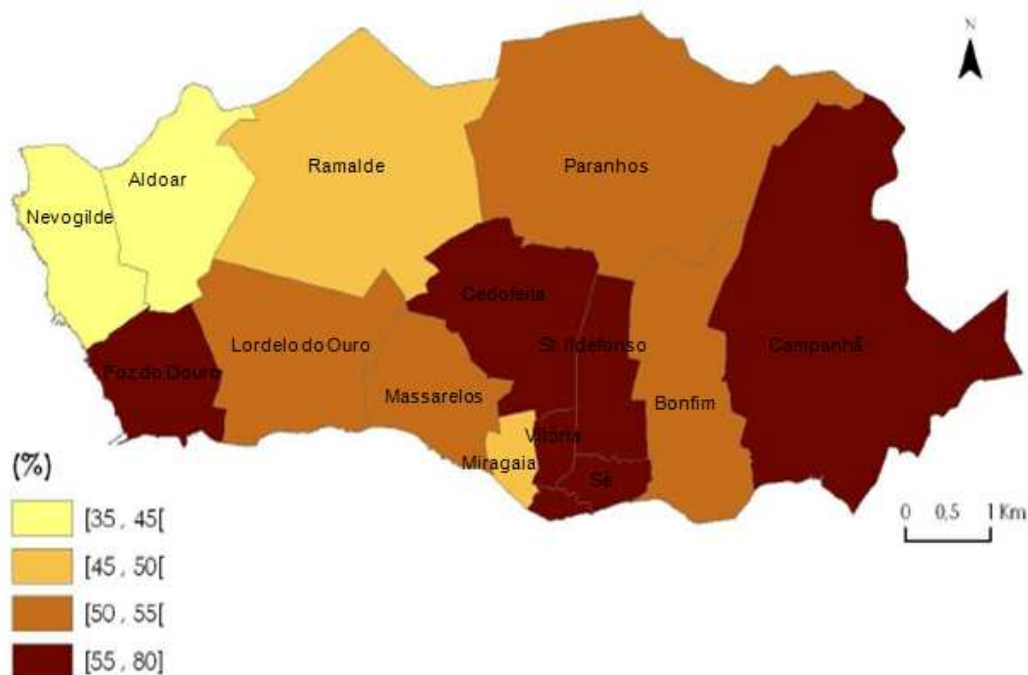
Fig.1.11 - Características das instalações



Fonte: Vázquez et al. (2004)

De acordo com os dados disponíveis em 2001, é possível verificar que 42% dos alojamentos familiares clássicos necessitavam de pequenas e médias reparações, e que 15 236 alojamentos clássicos (12%) estavam muito degradados e necessitavam de grandes reparações (Vázquez et al., 2004).

Fig.1.12 - Edifícios com necessidade de reparação (2001)



Fonte: INE^v

1.3.3. NÚCLEO HISTÓRICO

As preocupações mais graves estão precisamente localizadas no centro histórico do Porto, onde os problemas relacionados com os temas anteriormente descritos são muito mais intensos.

O Núcleo Histórico da cidade do Porto é constituído pelas quatro freguesias mais antigas da cidade: Miragaia, São Nicolau, Sé e Vitória, que concentravam, em 2001, 5% da população da cidade. Localizadas no núcleo central do Porto e pela importância histórica que representam, têm sido alvo ao longo dos últimos anos de acções que visam a melhoria da qualidade de vida das populações que está presente e reside neste local. Nomeadamente, após a constituição da Sociedade de Reabilitação Urbana da cidade do Porto em 2004, foram realizados alguns projectos - piloto com vista a regenerar esta importante zona da cidade.

Porém, este tipo de acções de renovação urbana no centro histórico da cidade existem desde a década de setenta, com importantes iniciativas desenvolvidas pelo CRUARB - Comissariado para a Renovação Urbana da Área de Ribeira/Barredo que após fundado em 1974, iniciou um importante projecto Renovação Urbana da Ribeira-Barredo. Mais tarde, em 1993, foi desenvolvido o "Projecto-Piloto Urbano do Bairro da Sé"^{vi}.

Principiando pela caracterização da população residente, é possível verificar que era uma população onde a importância da população mais idosa é elevada e de uma forma mais acentuada do que nas

^v Retirado de: Martins et al. (2008)

^{vi} url: http://pt.wikipedia.org/wiki/Centro_Hist%C3%B3rico_do_Porto, 17 de Junho de 2009

restantes freguesias do concelho, traduzindo-se este facto num maior índice de envelhecimento registado no ano de 2001.

Igualmente, nesta zona específica, o índice de dependência de idosos era aproximadamente dez pontos percentuais superior ao conjunto do Concelho. Portanto, na realidade existe a acentuação da problemática do envelhecimento populacional. De referir que esta situação é particularmente grave na freguesia da Vitória, que apresentava um índice de envelhecimento de 255.8%, enquanto o valor médio registado para o caso do Porto ascendia aos 147.4% e a média registada nas restantes freguesias do núcleo histórico era de 194.4%. Era também nesta freguesia que o índice de dependência de idosos atingia o maior valor (46.6%), e novamente afasta-se da média registada nas restantes freguesias e, com muito mais destaque, distancia-se do valor registado no Porto (28.7%).

Quadro 1.4 - Índices de envelhecimento e dependência de idosos (%)

Freguesias	Índice de envelhecimento (%)	Índice de dependência de idosos (%)
Miragaia	203,1	34,3
São Nicolau	146,5	32,4
Sé	172,2	38,6
Vitória	255,8	46,6
Média	194,4	38,0

Fonte: INE

Outro dos problemas que afectava a generalidade das zonas da cidade prendia-se com a questão do emprego. De facto nesta área os valores do desemprego aproximavam-se, em 2001, aos 15% (valor contrastante com os 10% registados para a cidade do Porto). Em termos das freguesias não existe uma disparidade acentuada, sendo no entanto um problema mais grave nas freguesias de São Nicolau e Sé onde a taxa de desemprego ascende aos 17%.

Partindo agora para a análise do parque habitacional, percebe-se que os problemas são do mesmo tipo, mas em alguns casos mais graves quando comparados com os registados no concelho do Porto.

Iniciando esta análise pelos edifícios existentes e suas características, vê-se que o uso exclusivamente residencial assume-se como o mais importante mas não com a mesma expressão que assumia no caso da cidade do Porto (70% contra 87% respectivamente). Nesta área da cidade o uso principalmente residencial assume um papel importante, representando aproximadamente um quarto dos casos existentes, podendo indicar que estamos perante uma zona onde, relativamente à média da cidade, a presença do sector terciário é mais relevante.

Como foi mostrado no ponto anterior, o concelho do Porto, registava 47% de edifícios construídos antes de 1945, enquanto no centro histórico essa percentagem ascendia a 78% dos casos. Por outro lado, existia uma elevada proporção de edifícios muito degradados, que chega a representar quase 40% das situações. Em média, a proporção de edifícios nessas condições chegava aos 19%, mais do dobro do valor para o caso do concelho do Porto.

Com algum interesse se mostram os resultados que indicam a existência de uma elevada necessidade de reparação dos edifícios. Mais de metade das situações exigem intervenção, atingindo valores bastante altos nas freguesias de São Nicolau e Sé.

Quadro 1.5 - Estado de conservação dos edifícios clássicos

Freguesias	Proporção de edifícios com necessidade de reparação	Proporção de edifícios muito degradados
Miragaia	50%	27%
São Nicolau	77%	2%
Sé	71%	7%
Vitória	55%	39%
Média	63%	19%

Fonte: INE

Nestas quatro freguesias, em 2001, era possível verificar a existência de aproximadamente 7482 alojamentos e 98% desses alojamentos são clássicos distribuindo-se da seguinte forma de acordo com a forma de ocupação:

Quadro 1.6 – Alojamentos familiares clássicos por forma de ocupação

Freguesias	Alojamentos	Alojamentos familiares clássicos						
		Forma de ocupação						
		Total	Residência habitual	Uso sazonal ou residência secundária	Vago para venda	Vago para arrendar	Vago para demolir	Vago outros casos
Miragaia	1771	1748	1070	175	16	182	29	276
São Nicolau	1393	1379	1036	82	12	52	0	197
Sé	2618	2559	1733	125	46	165	10	480
Vitória	1700	1664	1073	106	25	181	163	116
Total	7482	7350	4912	488	99	580	202	1069

Fonte: INE

Em relação ao concelho do Porto, verificava-se um aumento da importância dos alojamentos vagos e a perda de importância dos alojamentos de uso sazonal ou residência secundária. Relativamente aos alojamentos vagos, as grandes diferenças quando comparado com o concelho do Porto, é o aumento da importância dos alojamentos deste género disponíveis para arrendamento, ao contrário dos que estavam disponíveis para venda e que representavam apenas 5% dos casos (o concelho do Porto tinha 16% de vagos para venda). De referir que os que se encontravam em situação de necessidade de demolição são no centro histórico em maior número que a cidade do Porto.

No que à lotação dos alojamentos diz respeito, a situação era bastante mais equilibrada, ao contrário do Porto em que se verificava uma evidente situação de sublotação. Tanto no caso de sublotação ou superlotação o que sucedia era a existência de uma divisão em excesso ou em falta, respectivamente.

Sempre importante é perceber qual o papel do arrendamento. O Porto apresentava no seu conjunto de freguesias uma proporção de alojamentos arrendados e subarrendados de 48%. No centro histórico da cidade esse valor ascendia em média aos 81%. A freguesia que mais contribuía nesta rubrica era a freguesia de Vitória cuja proporção de alojamentos arrendados ou subarrendados ascende aos 88%.

1.3.4. AS ILHAS DO PORTO

As “ilhas” da cidade do Porto ainda constituem uma forma de habitação que em muitos casos são o rosto das más condições de habitabilidade. Muitas vezes são o retrato de uma cidade escondida por fachadas de edifícios que já foram alvo de acções de reabilitação e constituem motivo de preocupação tanto social como urbanística.

Os resultados que seguidamente se apresentam dizem respeito a um estudo promovido pela Câmara Municipal do Porto, intitulado *As “Ilhas” do Porto Estudo Socioeconómico* realizado em 2000 (e que se mantêm actuais), cinquenta anos depois do primeiro levantamento realizado por J. A. Machado Vaz, que levou a cabo o Plano de Salubridade das “Ilhas” do Porto. O objectivo principal é proceder à quantificação e caracterização da população residente, bem como das suas condições de habitabilidade.

Actualmente existem alguns milhares de fogos em “ilhas” (todos de propriedade privada) que genericamente apresentam défices de conforto e salubridade, muitas vezes resultado das rendas baixas aplicadas e das expectativas de lucros futuros, em virtude de se localizarem em zonas privilegiadas da cidade. No entanto, nos últimos anos foram realojadas, no âmbito do Programa Especial de Realojamento – PER cerca de 700 famílias residentes em “ilhas” municipais (Pimenta et al, 2001 a).

Na sua forma “clássica” (uma única fileira de 10 a 12 casas térreas de 16m² de área individual e dispostas ao longo de um corredor estreito perpendicular à rua de acesso, nas traseiras da casa principal) existem cerca de 5 900 casas em “ilhas” alojando perto de 13 500 pessoas. Existem no entanto outras formas “não clássicas”: “ilhas” atípicas (resultado da variação da estrutura das “ilhas” clássicas), bairros operários (resultantes da evolução das estruturas das “ilhas” clássicas, e que normalmente não tinham apenas um piso, possibilitando maior área individual de habitação), quintas (agregados mais ou menos improvisados, com uma disposição pouco estruturada e situam-se, na maioria dos casos, na periferia da cidade) e vilas (estruturas de pequena dimensão com maiores preocupações arquitectónicas e de desenho urbano).

Nestas formas de alojamento residem mais de 6 500 pessoas em 2 771 fogos. De notar que uma reduzida percentagem de núcleos e fogos encontram-se desabitados (4.7% e 12% respectivamente).

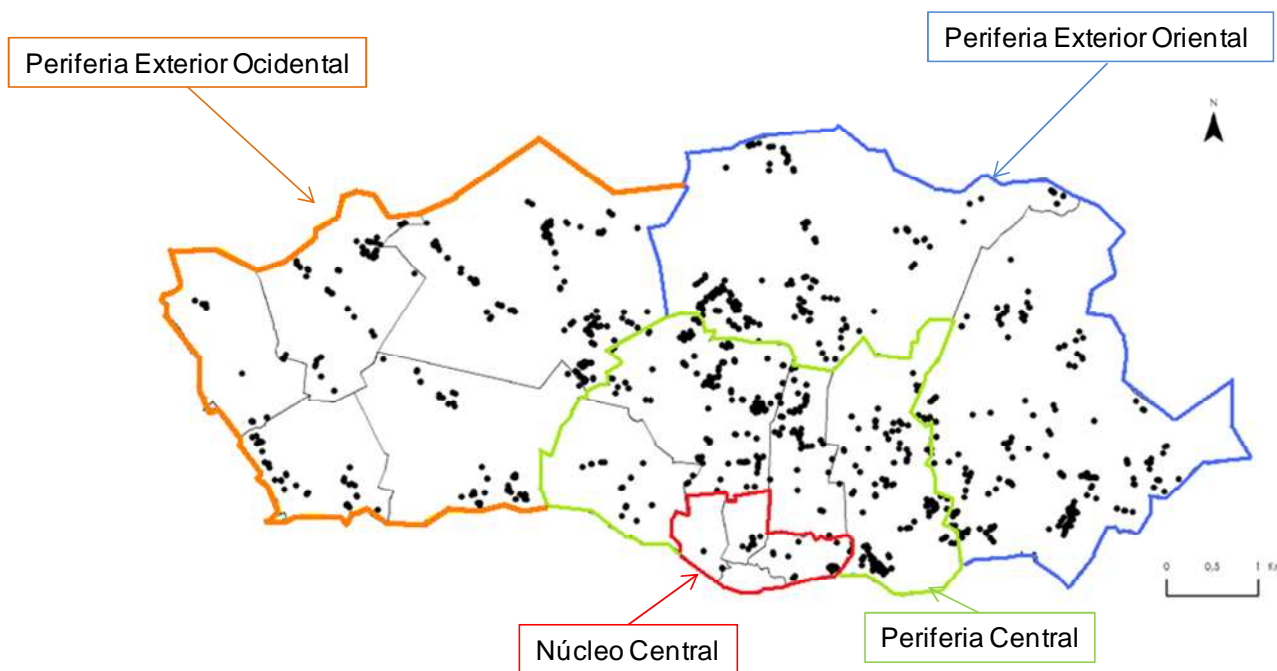
Quadro 1.7 - Tipos de núcleo habitacional

Tipos	Núcleos			Fogos		
	Habitados	Desabitados	Total	Habitados	Desabitados	Total
'Ilha'	856	51	907	5182	725	5907
'Ilha Atípica'	121	2	123	651	74	725
Bairro Operário	104	2	106	1507	186	1693
Quinta	32		32	210	30	240
Vila	14		14	104	9	113
Total	1127	55	1182	7654	1024	8678

Fonte: Pimenta et al., 2001a

No sentido de entender melhor a distribuição geográfica das “ilhas” do Porto, apresenta-se um mapa com as freguesias do concelho do Porto bem como uma divisão em diversas zonas. A opção foi por considerar quatro zonas distintas: o Núcleo Central, a Periferia Central e a Periferia Exterior que ainda subdividida em Periferia Exterior Oriental e Periferia Exterior Ocidental.

Fig.1.13 - Ilhas do Porto (2008)



Adaptado de GEP – Juntas de Freguesia do Porto^{vii}

Para a divisão territorial escolhida, foi possível recolher informação relativa aos núcleos, fogos e população residente nesses núcleos.

^{vii} Retirado de: Martins et al. (2008). A divisão territorial apresentada é da autoria da autora deste trabalho.

Quadro 1.8 – Núcleos/fogos/população residente em “ilhas” por zona da Cidade

	Freguesias	Núcleos					Fogos					Residentes	
		Habitados	Desabitados	Total	Proporção		Habitados	Desabitados	Total	Proporção		Total	Proporção
Núcleo Central	Miragaia	9	2	11	0,9%	4,2%	76	19	95	1,1%	7,6%	139	1,5%
	S. Nicolau												
	Sé	30	1	31	2,6%		480	48	528	6,1%		784	8,5%
Periferia Central	Vitória	8		8	0,7%	35,2%	31	2	33	0,4%	42,7%	56	0,6%
	Bonfim	152	4	156	13,2%		1278	175	1453	16,7%		1937	21,0%
	Cedofeita	167	8	175	14,8%		1081	189	1270	14,6%		1818	19,7%
	Santo Ildefonso	55	6	61	5,2%		544	86	630	7,3%		913	9,9%
Periferia Exterior Oriental	Massarelos	23	1	24	2,0%	35,5%	322	33	355	4,1%	31,7%	245	2,7%
	Campanhã	226	6	232	19,6%		1503	147	1650	19,0%		1695	18,4%
	Paranhos	181	7	188	15,9%		977	120	1097	12,6%		743	8,1%
Periferia Exterior Ocidental	Aldoar	48	1	49	4,1%	25,0%	168	28	196	2,3%	18,1%	197	2,1%
	Foz do Douro	44	3	47	4,0%		178	23	201	2,3%		159	1,7%
	Lordelo do Ouro	45	5	50	4,2%		262	49	311	3,6%		8	0,1%
	Nevogilde	19	5	24	2,0%		82	12	94	1,1%			
	Ramalde	120	6	126	10,7%		672	93	765	8,8%		515	5,6%
Total		1127	55	1182	100%	100%	7654	1024	8678	100%	100%	9209	100%

Fonte: Pimenta et al., 2001a

Foi sem muita surpresa que se encarou os resultados. De facto, pela sua história as áreas da cidade com mais “ilhas” são a Periferia Central que rodeia a zona mais antiga da cidade, e a Periferia Exterior Oriental que, por ter sido um local de concentração de indústria constituía um local privilegiado para a concentração desta forma de habitar. Estas duas zonas concentram aproximadamente o mesmo número de núcleos, no entanto, 42.7% dos fogos em “ilhas” da cidade estão localizados na Periferia Central, sendo que as freguesias que mais contribuem são Cedofeita e Bonfim. Talvez por ser uma freguesia limítrofe de Bonfim, Campanhã concentra uma razoável percentagem de “ilhas” (19%). A Periferia Exterior Ocidental concentra exactamente um quarto das situações detectadas, em grande parte devido ao contributo da freguesia de Ramalde, quer pela sua proximidade à Periferia Central quer pela sua dimensão, e o Núcleo Central surge como a zona da cidade com menor número de casos registados.

No que respeita aos indivíduos residentes o padrão de distribuição é diferente. A Periferia Exterior Ocidental aparece como a zona que concentra menos população, seguido do Núcleo Central. Mais de metade da população reside na Periferia Central e mais de um quarto na Periferia Exterior Oriental. O Núcleo Central surge como a área com maior número de residentes por núcleo e por fogo, sendo assim a zona mais densamente povoada e, em oposição, surge mais uma vez sem surpresa, a Periferia Exterior Ocidental.

Quadro 1.9 – Densidade residencial

	Residentes/Núcleo	Residentes/Fogo
Núcleo Central	20,8	1,7
Periferia Central	12,4	1,5
Periferia Exterior Oriental	6,0	1,0
Periferia Exterior Ocidental	3,2	0,6

Fonte: Pimenta et al., 2001a

Assim sendo, é perceptível que a concentração e densidade populacional dependem muito da proximidade das “ilhas” à zona central e mais antiga da cidade, bem como da história industrial da cidade do Porto, sendo tanto maior quanto maior for essa proximidade e a localização em zonas previamente dedicadas à actividade industrial.

Entender a dimensão social de um problema habitacional implica conhecer as características da população residente nos núcleos habitacionais. A tendência de duplo envelhecimento existente na cidade do Porto e também no Núcleo histórico repete-se no caso em análise. De facto, quase um quarto da população residente em núcleos de “ilhas” tem mais de 65 anos. Este facto permite levantar questões relacionadas com as relações de vizinhança e solidariedade existentes nestes locais. Pela proximidade física que existe entre os fogos, as relações referidas são muito fortes e garantem a atenuação do isolamento em que muitos dos idosos tendencialmente vivem (no caso das “ilhas” o valor do isolamento atinge os 15%).

Quadro 1.10 – Distribuição por faixa etária

Faixa etária	Proporção
<15	14,8%
15-24	12,8%
25-64	49,1%
>65	23,3%

Fonte: Pimenta et al., 2001a

Através das características das famílias residentes é também possível detectar situações de vulnerabilidade social, quer se trate de pessoas isoladas, famílias monoparentais ou, por exemplo, famílias extensas, alargadas e avós com netos. Os resultados do Estudo sobre as “Ilhas” do Porto (Pimenta et al., 2001a) permitiu detectar que a predominância de famílias de menor dimensão é elevada e o facto de existir uma percentagem considerável de casos de viuvez, faz com que o número de pessoas isoladas seja razoável. Preocupante será o facto de 70% das situações de isolamento corresponderem à população idosa.

O modelo familiar típico vai no sentido da família nuclear. No entanto, os casos de monoparentalidade são consideráveis e devem constituir motivo de atenção por se tratar de um dos grupos afectados pela pobreza. Já as famílias alargadas (constituídas por duas ou mais famílias conjugais) e as famílias extensas (famílias conjugal que vive com um ou mais parentes para além dos filhos), que outrora

tiveram importância, actualmente não têm muita expressão, devido à insuficiência de espaço disponível.

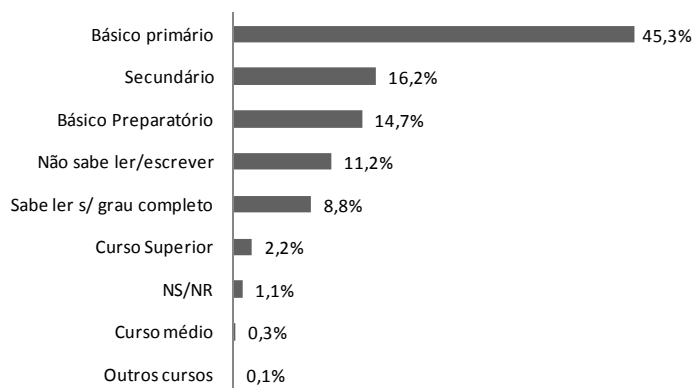
Fig.1.14 – Tipologia das famílias inquiridas



Fonte: Pimenta et al., 2001a

A caracterização da situação da população perante a escolaridade mostra-se relevante pois é um indicador real de problemas económicos e sociais pois muitas vezes, o acesso à escolaridade é condicionado pelos recursos financeiros dos agregados familiares. Maioritariamente o nível de escolaridade da amostra estudada, e que é considerada representativa, é baixo. Preocupante é o valor que representa a população que não sabe ler nem escrever, muito acima do valor registado em 1991 para o Porto, onde a taxa de analfabetismo era de 4.8%. Estes valores podem ser considerados excessivamente altos para uma população urbana, habitualmente com taxas de alfabetização superiores.

Fig.1.15 – Níveis de escolaridade

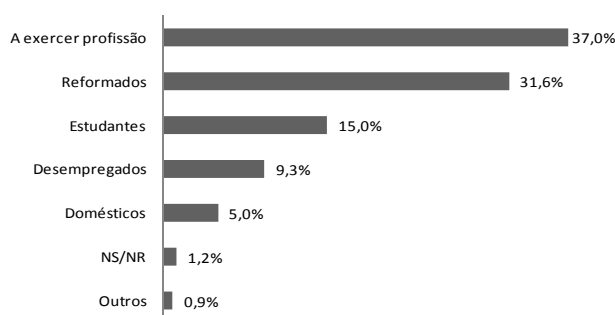


Fonte: Pimenta et al., 2001a

A situação aqui representada é o resultado de factores de desvantagem, nomeadamente, peso da população idosa e maior concentração de pessoas de baixo estatuto socioeconómico que conduz ao abandono escolar da população mais jovem.

Analisando agora questões como o emprego, desemprego e composição socioprofissional, pode-se apurar que os indivíduos que se encontram a exercer uma actividade ou que se declaram dispostos a trabalhar não chegam a metade do total da população inquirida.

Fig.1.16 – Posição face ao emprego



Fonte: Pimenta et al., 2001a

A taxa de actividade mostra que a participação da população no mercado de habitação é baixa (43.5%). Este facto deve-se à elevada percentagem de população idosa e reformada. Quanto à taxa de desemprego deverá efectivamente situar-se entre os 10 e os 15%, atingindo principalmente as camadas mais jovens e a população do sexo feminino. De referir que 23.8% dos inquiridos ainda estão ligados ao passado, uma vez que trabalham como operários e artífices, e que quase 40% são trabalhadores não qualificados da indústria, comércio e serviços. Deste modo, é possível dizer que a população empregada tem maior probabilidade de incorrer em situações de precariedade de emprego e baixos rendimentos.

Feita uma abordagem breve sobre a população residente, é altura de dedicar algum espaço à análise das condições de habitabilidade em que as famílias residem.

Muitos dos núcleos existentes foram construídos há muitas décadas, alguns datam do século XIX, o que permite antever a fraca qualidade das habitações em causa. Muitas dessas habitações não possuem de origem as infraestruturas mais elementares nem condições de conforto adequadas. Esta situação deve-se às próprias características do espaço, à falta de investimento dos senhorios e ainda aos fracos recursos económicos demonstrados pelos inquilinos. Em regra, as “ilhas” que foram alvo de recenseamento não possuem mais de 40m².

Quadro 1.11 – Alojamentos segundo a área (m²)

Área(m ²)	Nº	Proporção
<20	482	13,7%
21-30	535	15,2%
31-40	374	10,6%
41-50	179	5,1%
51-60	147	4,2%
61-70	93	2,6%
>71	50	1,4%
NS/NR	1657	47,1%
Total	3517	100%

Fonte: Pimenta et al., 2001a

Esta situação é particularmente importante se for tido em conta o número de elementos que constitui cada agregado residente.

De facto, uma elevada percentagem de pessoas residem em habitações de tipologia T1 e T2 e uma parte considerável da população reside em alojamentos do tipo T0 (de notar que as dimensões que aqui se fala não são comparáveis aos valores standard que normalmente existem disponíveis no mercado). Isto significa que, e considerando as dimensões reduzidas dos alojamentos, existe sobrelotação dos mesmos.

O Quadro 1.12 mostra que 39,5% dos agregados é constituído por três ou quatro pessoas, a maioria a residir em alojamentos do tipo T1 ou T2 e que 6% residem num T0.

Quadro 1.12 – Agregados familiares por número de pessoas e tipologia de alojamento em “ilhas”

Tipologia	Pessoas					Agregados	
	1	2	3/4	5/6	≥7	Nº	Proporção
T0	77	62	81	9	1	230	6,6%
T1	451	601	587	90	14	1743	50,2%
T2	190	343	550	83	9	1175	33,9%
T3	32	52	131	55	8	278	8,0%
T4	2	8	17	10	1	38	1,1%
T5	0	1	3	1	0	5	0,1%

Fonte: Pimenta et al., 2001a

Considerando que as dimensões das tipologias em “ilhas” são inferiores aos valores padrão existentes actualmente, pode ser considerado que o número de pessoas máximo por tipologia corresponde a T_i+1 , isto é, um T0 pode albergar no máximo uma pessoa ou um T5 no máximo 6 pessoas^{viii}. Desta forma, e analisando os dados da tabela anterior verifica-se que aproximadamente 27.2% dos agregados reside em alojamentos sobrelotados o que corresponde a aproximadamente 40.0% da população a residir em condições de sobrelotação.

^{viii} De referir que o número de residentes por tipologia foi calculado multiplicando o número de “Pessoas” pelo “Nº de Agregados” sendo que, nos casos em que o número de pessoas não é exacto foi considerado o valor médio: por exemplo, no caso de 3 /4 pessoas foi adoptado o valor 3.5.

Quadro 1.13 – Lotação do Fogos

	Agregados		Residentes		Agregados		Residentes	
	Sobrelotação Ilhas	Proporção	Sobrelotação Ilhas	Proporção	Sublotação Ilhas	Proporção	Sublotação Ilhas	Proporção
T0	153	4,4%	464	5,0%	0	0,0%	0	0,0%
T1	691	19,9%	2648	28,7%	0	0,0%	0	0,0%
T2	92	2,7%	520	5,6%	190	5,5%	190	2,1%
T3	8	0,2%	56	0,6%	84	2,4%	136	1,5%
T4	0	0%	0	0%	10	0,3%	18	0,2%
T5	0	0%	0	0%	4	0,1%	13	0%
Total	944	27,2%	3687	40,0%	288	8,3%	357	3,9%

Fonte: Pimenta et al., 2001a

Deste modo, é perceptível a existência de desconforto habitacional já que uma parte considerável dos alojamentos é ocupada por um número de pessoas superior ao que seria conveniente para a respectiva tipologia.

A avaliação do desconforto habitacional passa também pela verificação da existência de instalações sanitárias, pois são sinónimo de salubridade, e ainda pela verificação da existência ou inexistência de instalação de banho ou duche com ou sem água quente. Os resultados mostram que a maioria já possui instalação sanitária mas uma grande parte dos alojamentos não dispõe de sanita e lavatório próprio (interior ou exterior) e 2.4% não dispõe deste tipo de infra-estrutura.

Quadro 1.14 – Infra-estruturas disponíveis

	Dispõe de sanita e lavatório	Dispõe de instalação de banho ou duche		
		c/Água quente	s/Água quente	Total
Própria interior	47,1%	21,9%	23,4%	45,3%
Própria exterior	16,6%	5,8%	8,6%	14,4%
Colectiva	33,9%	2,8%	20,1%	22,9%
Não dispõe	2,4%			17,3%

Fonte: Pimenta et al., 2001a

Verifica-se que a maior parte das famílias tem acesso a instalações de banho ou duche, mas a maior parte dessas famílias ainda não possui água quente para banho ou duche, o que mostra a falta de conforto desta forma de habitar.

Concluindo, uma parte significativa da população portuense ainda vive em condições de habitação bastante precárias com um quadro habitacional muito afastado dos padrões de modernidade e desenvolvimento. A maioria da população residente em “ilhas” é de condição económica muito modesta e a incidência de pobreza relativa aproxima-se dos 34% dos indivíduos e 26% das famílias (das quais dois terços dispunham de um rendimento mensal inferior a um salário mínimo). Como os números mostraram, muitas das casas não possuem instalações sanitárias ou equipamento de banho e duche no seu interior, nem sequer de uma cozinha independente, situação que não se adequa aos tempos modernos.

1.3.5. HABITAÇÃO MUNICIPAL

1.3.5.1 Breve enquadramento histórico

O problema da habitação para a população de estratos sociais mais baixos teve o seu início aquando do processo de industrialização do país, devido à migração, para os centros urbanos industrializados, de indivíduos de origem rural. Uma vez que os preços praticados no mercado da habitação eram excessivamente elevados, as famílias e indivíduos não tinham acesso a condições minimamente aceitáveis de alojamento.

No caso específico da cidade do Porto, o problema da habitação apresenta-se como sendo antigo, estrutural e persistente, mesmo após a criação de diversos planos de realojamento implementados no decorrer do século XX (Pimenta et al., 2001b).

A necessidade de implementação de tais programas parece vir ao encontro do que, à semelhança do que acontecia em outros países europeus, os higienistas denunciavam: os «*efeitos perniciosos de um crescimento urbano sem controlo organizado*» (Gros 1994). Em 1889 o higienista Ricardo Jorge (Jorge, 1889) escreve que o Porto necessitava de sair do «*poço de insalubridade, há mais de dez anos definido e denunciado*». Álvaro de Antas^{ix}, afirma que «*A tuberculose pulmonar é a maior praga do Porto (...) pertencem-lhe 13% dos óbitos observados em 1900*». Tais efeitos são consequência do especial aumento da população residente no Porto. Em 1864 existiam 90 391 habitantes e em 1890 o valor ascendia aproximadamente aos 200 000 (um acréscimo de 64%). Mas, deveu-se também à forte industrialização que ocorreu 1878 e 1890 (Matos, 1994). O crescimento verificado permitiu originar um negócio muito rentável para os senhorios que, na sua generalidade, eram pequenos capitalistas, comerciantes locais ou ainda construtores civis (Guerra, 1997a). Verifica-se que a política estava orientada para os interesses da burguesia, originando, consequentemente, uma subida vertiginosa do custo da habitação, tornando-a inacessível aos estratos sociais mais baixos (Matos, 1994). Tal como afirma Jorge (1889), «*... As classes operárias e indigentes (...) mercê de um aluguer usuário, pagam o seu direito de residência a preço mais subido do que as classes remediadas*». As populações vindas do meio rural procuravam alojamentos de acordo com os seus fracos recursos económicos originando a existência de uma multiplicidade de alojamentos que iam desde auto – construção, os prédios de aluguer, alojamentos para venda, as casas de “serviço” (os “bairros operários”), vilas e barracas (Guerra, 1997a).

É assim que, no século XIX surgem as ilhas, que conduziam à segregação espacial das classes populares (Rodrigues, 1999), pois ocultavam as respectivas habitações dentro do espaço urbano. As ilhas eram construídas no interior dos quarteirões, que na sua forma mais simples consiste em filas de pequenas casas construídas ao longo de um corredor e geralmente de um só piso. Em 1832 já era possível identificar a existência de 200 ilhas com aproximadamente 8000 habitantes. Para além da evidente falta de espaço habitável (aproximadamente 16 m²) (Pimenta et al., 2001a) associava-se o facto de no interior de tais espaços não existir infra-estruturas sanitárias existindo apenas retretes e balneários colectivos situados no exterior. Este fenómeno intensificou-se e no final do século XIX 30% da população vivia em ilhas. Em 1939 o número ascendia às 1200 ilhas, o que corresponde 14000 casas em ilhas, albergando 20% da população residente na cidade do Porto (Pimenta et al., 2001b).

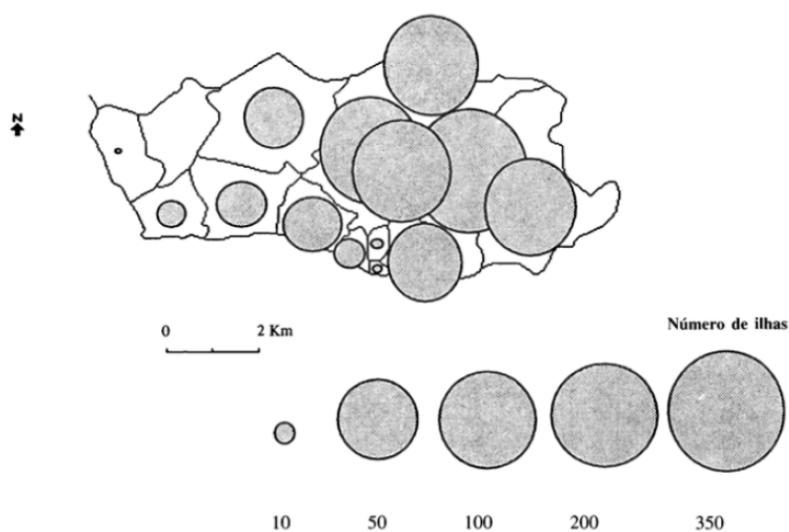
^{ix} Álvaro Cândido Furtado de Antas, *A Insalubridade do Porto*, 1902, p. 66. In: Matos (1994) pp. 678

No entanto, este fenómeno de ocultação de habitação destinada a camadas de população com baixos recursos económicos não se restringe apenas às ilhas. Também as velhas casas tradicionais que pertenciam ao velho burgo, caracterizadas por serem altas e estreitas, localizadas no centro histórico da cidade, constituíam um problema, uma vez que se tornaram em verdadeiras «colmeias humanas» (Gros, 1982). Tais “colmeias” estavam localizadas na Sé e na Ribeira – Barredo (núcleo histórico medieval), e, conseqüentemente, a evidente densidade de ocupação do espaço originou fenómenos de sobrelotação e subdivisão do espaço habitável.

Inevitavelmente, surgiram os problemas de salubridade e de saúde pública já referidos anteriormente. Como resposta, no limiar do século XX, surge a habitação social. O processo de subscrição pública para a construção de bairros operários (Monte Pedral, Lordelo do Ouro e Antas) surge em 1899, em terrenos cedidos pela Câmara, e pela iniciativa privada de “O Comércio do Porto”. A intervenção municipal social iniciou-se em 1915 e estendeu-se até 1919, de forma pioneira no País, sendo que em 1918 se construíram alojamentos para as classes de mais baixos rendimentos, nomeadamente o bairro de Sidónio Pais (actualmente bairro Social da Arrábida), de acordo com o Decreto nº 4137, de 25 de Abril de 1918, que regulamentava a construção de habitação para operários. Esta legislação consagrava a intervenção do Estado no campo da habitação considerada «social». Este facto mostra a preocupação que os republicanos tinham com a questão da habitação (Pimenta et al., 2001b). A partir de 1932 o Estado Novo reconhece a necessidade de construir casas para as «famílias menos afortunadas», isto é, para o Estado salazarista *«a construção de casas económicas destinadas às famílias menos afortunadas constitui um dos principais objectivos da política social do Estado Novo Português»* (Secretariado da Propaganda Nacional, 1943). Posteriormente, através do Decreto – Lei nº 23.052 de 23 de Setembro de 1933, define-se o programa das «Casas Económicas», uma iniciativa de política habitacional, que foi importante ao longo de pelo menos 30 anos (até ao fim dos anos sessenta). Esta iniciativa permitiu a criação de um sistema de propriedade adquirida por renda resolúvel e de acordo com a tipologia de da casa unifamiliar (Rodrigues, 1999). No Porto, e de acordo com o disposto no último diploma legal referido e num outro, o Decreto – Lei nº 16.055 de 1928, foram construídos, entre os anos de 1933 e 1965, 2378 fogos (Pimenta et al., 2001b).

Devido ao agravamento dramático do problema da habitação, em 1936 foi criada uma Comissão com o objectivo de estudar as carências que realmente existiam e, para além disso, criar um plano de acção. Após a realização de um inquérito às “ilhas” do Porto, entre os anos de 1938 e 1939, chegou-se à conclusão que 45243 habitantes estavam alojados em 13594 casas, em 1153 “ilhas”, distribuídas pela cidade da seguinte forma:

Fig.1.17 – Número de “Ilhas” em 1939

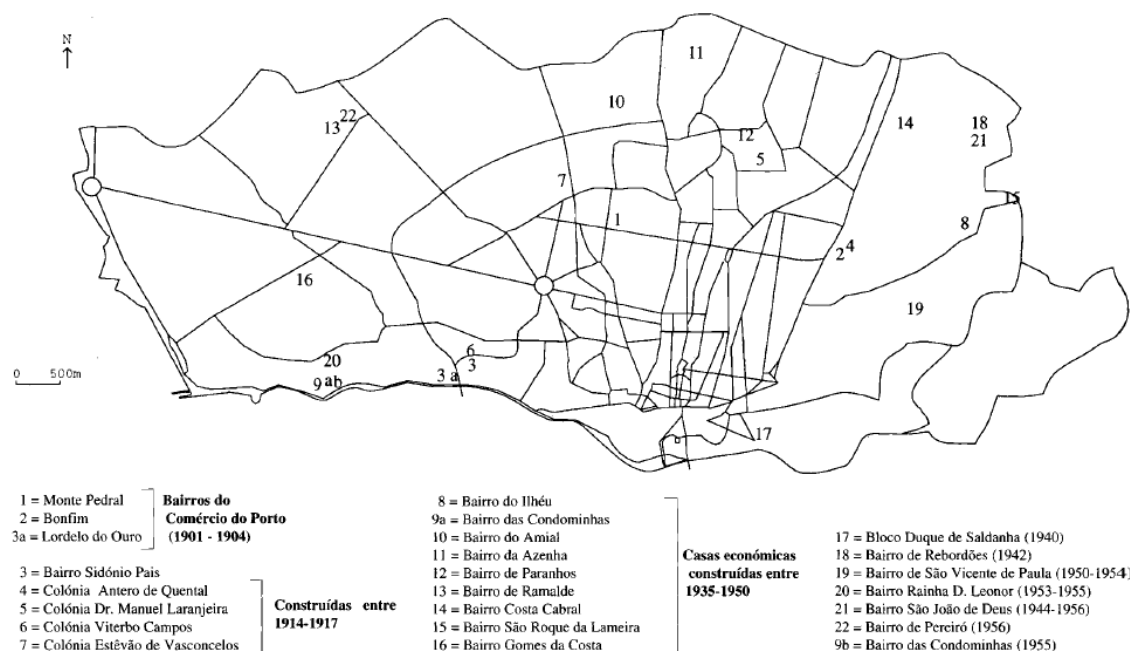


Adaptado de Matos (1994)

Ou seja, a Fig.1.17 vai ao encontro daquilo que seria de esperar tendo em conta a expansão espacial e industrial da própria cidade. As “ilhas” estavam então localizadas segundo uma coroa em volta do “centro tradicional”, com maior incidência nas zonas leste e norte da cidade (Matos, 1994).

O plano de acção passava pela “higienização” das “ilhas” e a demolição de algumas das casas, de forma a melhorar a salubridade nas casas conservadas e diminuindo a densidade de ocupação do espaço na “ilha” (Rodrigues, 1999). Era também objecto do plano de acção a construção de casas para realojamento. Esta iniciativa não foi suficientemente implementada, e o motivo ficou esclarecido nas palavras de Vaz (1956): «A razão do insucesso residia principalmente no facto de ter faltado à iniciativa o apoio indispensável do realojamento das pessoas a deslocar, uma vez que ela principiou sem que a Câmara tivesse criado a possibilidade de fornecer nova habitação (...) por esse motivo essa população foi obrigada a procurar novo alojamento noutros locais geralmente próximos dos que eram coagidos a abandonar (...)». Entre 1940 (ano de início de Plano de Salubridade das “Ilhas”) e 1956 o número de fogos construídos ascendeu aos 105 (Câmara Municipal do Porto, 1999). A figura seguinte pretende mostrar a localização dos bairros sociais construídos entre os anos 1901 e 1956.

Fig.1.18 – Distribuição dos bairros sociais entre 1901 e 1956



Adaptado de Matos (1994)

Da mesma forma que no mapa de distribuição das “ilhas”, para o ano de 1940, também no caso dos bairros sociais, construídos até 1956, se percebe que a maior concentração espacial está nas zonas leste e norte da cidade do Porto. Claramente a opção foi por localizar a população na periferia da cidade, opção que se manteve ao longo das décadas seguintes.

No entanto, a iniciativa que mais contribuiu, e que viria a dar origem ao vasto parque habitacional municipal da cidade do Porto, é o Plano de Melhoramentos para a Cidade do Porto. É um plano que vem na sequência do Plano de Salubridade das «Ilhas» do Porto e permitiu a construção de 6072 fogos, distribuídos por 16 Bairros, sendo que apenas dois foram construídos em zonas centrais (Bom Sucesso – situado em terrenos municipais - e o de Fernão de Magalhães – em terrenos situados em zonas de “ilhas”) (Rodrigues, 1999). Significa então que foi dado início ao realojamento de acordo com um processo de deslocação do centro para a periferia das populações urbanas residentes em “ilhas” (entre 15% e 20 % da população residente em zonas centrais foi deslocada para a periferia) (Pimenta et al., 2001b).

Mais tarde, em 1974 tem início uma importante acção, que visava atenuar e enfrentar o problema da habitação das camadas sociais mais desfavorecidas: o Serviço de Apoio Ambulatório Local (SAAL). A particularidade desta acção reside no facto de se preocupar em realojar as populações em torno da área de origem e por permitir que os destinatários deste serviço participassem no processo de realojamento. No despacho de 2 de Julho de 1974, da Secretaria de Estado da Habitação e Urbanismo, contendo o Programa de Acções Prioritárias a considerar pelos serviços do Fundo de Fomento da

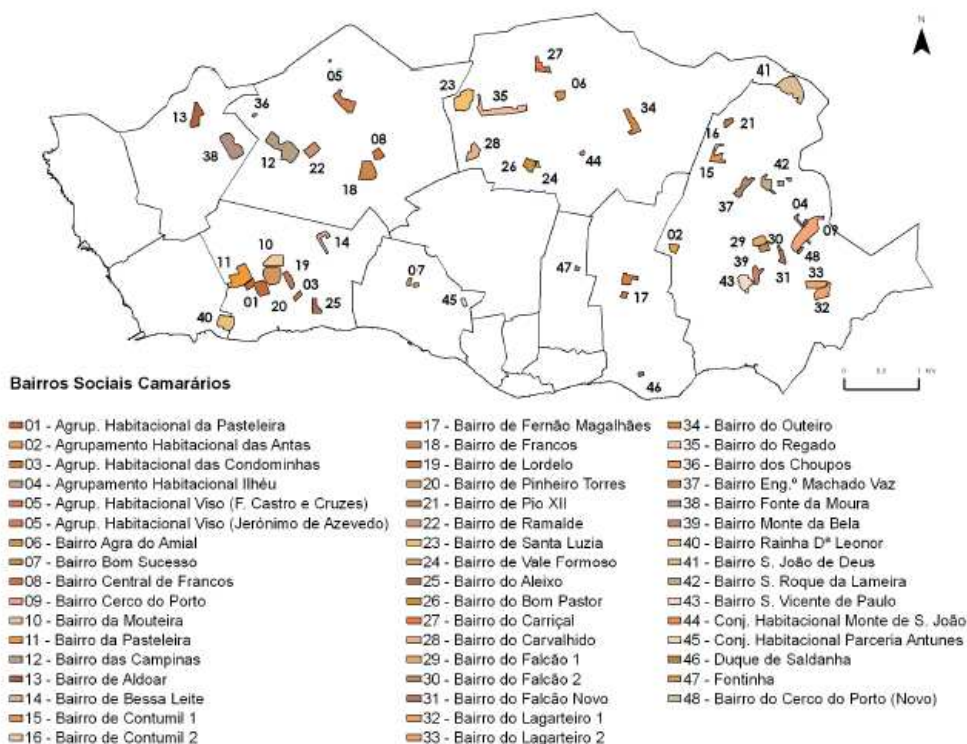
Habitação, declarava-se a intenção de criar um Serviço de Apoio Ambulatório Local (SAAL), destinado a responder aos problemas dos «estratos mais insolventes», intenção essa que acabou por se concretizar a 31 de Julho de 1974. Mais uma vez, o motivo para instituir legalmente um projecto com estas características surge como resposta às graves carências habitacionais e as dificuldades de aplicação e implementação de programas convencionais. Pode ler-se no Livro Branco do SAAL (página 64) que *«1. (...) está o Fundo de Fomento da Habitação a organizar um corpo técnico especializado, designado por «Serviço de Apoio Ambulatório Local» (SAAL), para apoiar, através das Câmaras Municipais, as iniciativas de populações mal alojadas no sentido de colaborarem na transformação dos próprios bairros, investindo os próprios recursos latentes e, eventualmente, monetários.»* (Conselho Nacional do SAAL, 1976). É possível subentender que se pretendia estimular a participação activa das populações mal alojadas, através de, por exemplo, o estímulo à auto – construção. Mas, devido à situação política vivida no período de implementação do programa, este acabou de forma súbita e não teve muito impacto ao nível da produção de alojamentos. No entanto, é um programa de referência que não se pode substituir, dada a forma como incentiva a participação das populações na forma como se faz a cidade (Pimenta et al., 2001b). Para Salgueiro (1986) *«A criação do SAAL apresenta aspectos totalmente inovadores em termos de política habitacional (...) garante o direito à habitação no mesmo local (...) permite a gestão e controlo dos empreendimentos pelas populações (...) e assegura um apoio financeiro e técnico que devia atender às necessidades e possibilidades dos moradores cujo trabalho seria utilizado na própria execução das obras.»*. No âmbito do programa SAAL foram realizados, entre outros, projectos como a Bouça, Leal, S. Victor, Antas ou ainda Lapa e Massarelos (Câmara Municipal do Porto, 1999).

1.3.5.2 Parque habitacional municipal^x

Actualmente, a cidade do Porto conta com um imenso parque habitacional municipal constituído por 48 bairros sociais, com 13095 fogos onde residem mais de 40000 pessoas, aproximadamente 18% da população da cidade (Martins et al., 2008). Pela sua dimensão, e pela história que este parque habitacional encerra, o que se pode observar são as suas marcas no espaço urbano e no tecido social.

^x Os dados apresentados neste ponto do trabalho dizem respeito aos anos de 1999 (Câmara Municipal do Porto, 1999) e 2008 (Martins et al., 2008). No que respeita aos dados de 1999 foi dada a garantia, por um técnico da DomusSocial, que se encontram perfeitamente actuais pelo que serão usados nessa condição.

Fig.1.19 – Parque habitacional municipal (2007)



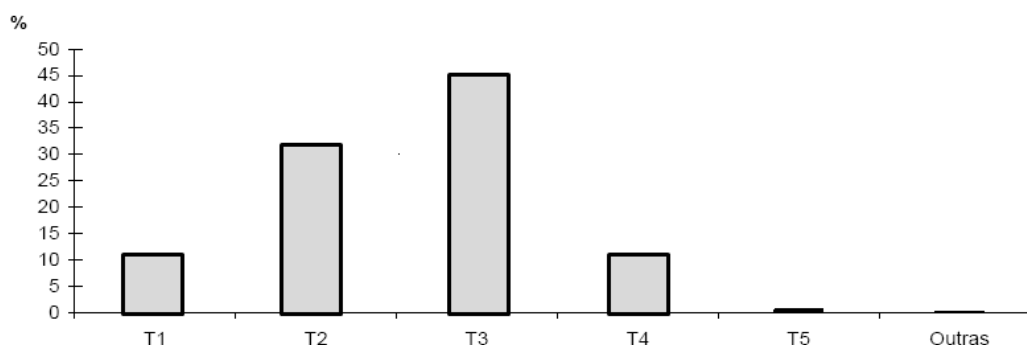
Fonte: DomusSocial, E.M., 2007^{xi}

O mapa apresentado mostra que, apesar de estarem dispersos por toda a cidade, apresentam uma maior concentração nas freguesias periféricas (ver Quadro A1 dos anexos).

No que respeita às tipologias dos alojamentos do parque habitacional municipal, a sua grande maioria enquadra-se na tipologia 3. Esta tipologia tem sentido quando considerada a idade dos edifícios do parque habitacional (ver Quadro A1 dos anexos) construído para alojar famílias numerosas. Isto cria alguns desajustes na relação tipologia do fogo /tipo de agregado familiar. De facto existem casos em que o número de elementos do agregado aumentou, ultrapassando dessa forma a capacidade do alojamento (sobreocupação) e casos inversos resultando em situações de sub – ocupação (situação mais frequente nos bairros antigos uma vez que se verifica a existência de ocupação por um idoso ou um casal de idosos a residirem em alojamentos de tipologia três ou quatro).

^{xi} Retirado de: Martins et al. (2008)

Fig.1.20 – Fogos por tipologia do parque habitacional municipal (2007)



Fonte: Domus Social, E.M., 2007^{xii}

A população residente já evidencia os sinais de envelhecimento característico da cidade do Porto. No entanto, quando comparada com o conjunto do concelho, a população residente é ainda relativamente jovem. Existem alguns bairros onde o fenómeno do envelhecimento já é evidente e, normalmente, correspondem aos bairros mais antigos da cidade. De referir que dados mais recentes (Martins et al., 2008) evidenciam o envelhecimento da população residente nos bairros de habitação municipal: em 2007, a população com 65 ou mais anos representava aproximadamente 24% do total (aumento de 8%) e a população com idades compreendidas entre os 0 e os 14 anos representava 10% do total (decréscimo de 8% relativamente a 1999).

Quadro 1.15 – População residente por faixa etária (1999)

Faixa etária	Nº	Proporção
<15 anos	6988	17,5%
15-24 anos	6782	16,9%
25-64 anos	19757	49,4%
≥65	6500	16,2%
Total	40027	100%

Fonte: Pimenta et al., 2001b

Verifica-se que no conjunto da habitação municipal o peso da população mais jovem, com idade inferior a 25 anos de idade, é maior, quando comparado com o conjunto da cidade do Porto (34.4% e 30% respectivamente). Quanto ao peso da população com menos de 15 anos é também superior ao registado na cidade do Porto (14.3%). A população idosa (16.2%) apresenta um valor ligeiramente inferior ao registado na cidade (17.8%), conduzindo a um índice de envelhecimento de 93%, abaixo do valor registado no concelho do Porto (102.5%). Quanto ao índice de dependência o valor para os bairros municipais é 50.8% enquanto no caso da cidade do Porto esse valor é de 46.2%, valor que se deve à presença de população mais jovem (com maior importância que no resto do concelho).

^{xii} Retirado de: Martins et al. (2008)

Seguidamente são apresentados os resultados que permitem perceber quais as características das famílias residentes nos bairros de habitação municipal.

A primeira característica que ressalta é o facto de as famílias alargadas terem quase tanta importância como as famílias nucleares com filhos solteiros. De destacar também é a expressão das pessoas isoladas, que atingem uma percentagem de 13%, dos quais 72.3% são pessoas idosas, constituindo um motivo para preocupação dada a vulnerabilidade social que lhes está inerente.

Quadro 1.16 – Tipologia das famílias dos arrendatários (1999)

	Famílias	Proporção
Nuclear c/ filhos solteiros	3252	28,7%
Família alargada	2929	25,8%
Pessoa isolada	1475	13,0%
Nuclear s/ filhos	1171	10,3%
Monoparental	1103	9,7%
Família extensa	952	8,4%
Avós c/ netos solteiros	156	1,4%
Outras situações	155	1,4%
Avó/avô c/ netos solteiros	141	1,2%
	11334	100%

Fonte: Pimenta et al., 2001b

Ao nível das habilitações literárias, a população residente nos bairros sociais, com idade igual ou superior a 14 anos, caracteriza-se por ter um fraco nível de instrução, uma vez que quase metade da população residente apenas completou o ensino básico primário, situação que é agravada quando existe uma importante parcela da população (9.8%) que não sabe ler nem escrever, ou ainda quando 9.0% da população sabe ler mas não tem nenhum grau completo. Assim a característica mais marcante é realmente a subescolarização da população.

Quadro 1.17 – Grau de instrução dos indivíduos residentes ≥ 14 anos (1999)

	Residentes (≥ 14 anos)	Proporção
Básico primário	14349	42,8%
Secundário	6319	18,8%
Básico Preparatório	5311	15,8%
Não sabe ler/escrever	3278	9,8%
Sabe ler s/ grau completo	3023	9,0%
Curso Superior	685	2,0%
NS/NR	404	1,2%
Curso médio	161	0,5%
Outros cursos	18	0,1%
Total	33548	100%

Fonte: Pimenta et al., 2001b

Os dados relativos à condição perante a actividade económica, emprego e desemprego das populações encontra-se resumida no quadro seguinte.

Quadro 1.18 – Posição perante o emprego (1999)

		Nº	Proporção	
Activos	A exercer profissão	13476	35,7%	48,2%
	Desempregados	4725	12,5%	
Inactivos	Estudantes	7092	18,8%	50,9%
	Reformados	8893	23,5%	
	Domésticos	2414	6,4%	
	Outros	826	2,2%	
s/Informação		368	1,0%	1,0%
Total		37794	100,0%	

População total	
M	H
21287	18917
40204	

População activa	
M	H
8295	9906
18201	

Taxa de actividade		
Feminina	Masculina	Total
39,0%	52,4%	45,3%

Taxa de desemprego	
26,0%	

Fonte: Pimenta et al., 2001b

É notória a elevada percentagem de população inactiva, representando cerca de 51% da amostra. Com particular peso destacam-se os pensionistas. De referir que em parte este facto fica a dever-se ao abandono precoce da vida activa por invalidez, uma vez que a percentagem de idosos não corresponde à dos pensionistas. Quanto à taxa de desemprego o valor é elevado mas não implica graves problemas sociais uma vez que as populações recorrem muitas vezes ao trabalho informal e à economia subterrânea.

No ano de 2007 verificou-se que os reformados e pensionistas representavam cerca de 29.4% do total valor que aumentou desde 1999 talvez devido ao envelhecimento da população. Quanto aos desempregados, o agravamento, relativamente a 1999, foi de dois pontos percentuais. De referir ainda que, em 2007, 5.4% dos indivíduos beneficiavam de Rendimento Social de Inserção (Martins et al., 2008).

No ano de 1999, aquando da realização do Estudo Socioeconómico da Habitação Social (Pimenta et al., 2001b) muitos dos alojamentos que foram alvo de recenseamento encontravam-se degradados, devido ao facto de terem sido edificados há algumas décadas e também porque não existiram programas de conservação e reabilitação do parque edificado. Além disso, muitos fogos estavam em situação de sobreocupação enquanto outros estavam precisamente na situação contrária. Portanto, era evidente a necessidade de efectuar reajustamentos para dessa forma garantir maior qualidade habitacional às famílias. A percentagem de alojamentos potencialmente sobreocupados atinge os 10% (1132 alojamentos), enquanto os subocupados chega aos 16.2% (1836 alojamentos).

Quadro 1.19 – Lotação dos alojamentos

Tipologia	Nº de pessoas					Total
	1	2	3/4	5 ou 6	≥7	
T1	590	350	204	44	10	1198
T2	506	902	1687	411	90	3596
T3	357	808	2415	1286	373	5239
T4	40	120	409	429	263	1261
T5			5	13	3	21

Fonte: Pimenta et al., 2001b

Quanto à situação habitacional, ainda existem carências de conforto dos alojamentos recenseados pois 13.4% não possui instalação de banho ou duche e 17.7% não tem água quente. Estas situações são verificadas nos alojamentos mais antigos, em consequência de não estarem equipados de origem com determinados equipamentos e infra-estruturas.

Quadro 1.20 – Equipamentos disponíveis

Equipamentos/Instalações	Equipamentos		
	De origem	Adaptação	Não tem
Instalação banho/duche	35,2%	51,4%	13,4%
Sanitário - sanita/lavatório	65,9%	33,6%	0,5%
Água quente	16,1%	66,2%	17,7%

Fonte: Pimenta et al., 2001b

No que às infra-estruturas diz respeito:

Quadro 1.21 – Características das infra-estruturas

Infra-estruturas básicas	Proporção de habitações
Casa de banho completa	75%
Instalação eléctrica/água rede pública	100%
Gás rede pública	33%
Pré-instalação do sistema de aquecimento	10%
Cozinha independente	59%

Fonte: Martins et al., 2008

As preocupações actuais por parte do executivo camarário dizem respeito às acessibilidades aos edifícios e às alterações nas áreas interiores dos fogos. A primeira preocupação talvez surja em resposta às características da população residente nos bairros de habitação municipal, que, como já se viu é tendencialmente envelhecida. Apenas seis bairros têm acesso nivelado ao rés – do - chão e apenas em oito existem elevadores (casos com mais de 6 andares). A segunda preocupação diz respeito às dimensões mínimas que os fogos devem ter: por exemplo, na década de 80, um fogo de tipologia 1 tinha em média 27.9 m², valor alterado para 60m².

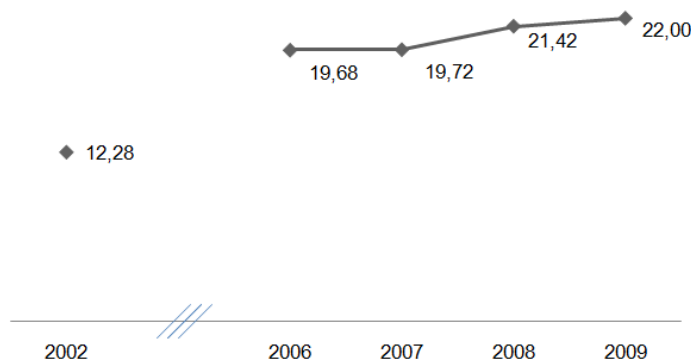
Para fazer frente aos problemas do edificado diversas acções de recuperação têm sido levadas a cabo pelo executivo camarário ao longo dos últimos anos, com o objectivo de melhorar a qualidade habitacional da população residente nos bairros municipais. De destacar (Martins et al., 2008):

- Renovação de coberturas;
- Reabilitação das fachadas;
- Intervenções nas caixilharias;
- Requalificação dos espaços verdes;
- Requalificação de equipamentos desportivos;
- Intervenção na estrutura viária, espaços de circulação e estacionamento.

A par da requalificação dos bairros, a abertura dos complexos residenciais e a ligação dos mesmos ao território envolvente é um contributo fundamental para combater o problema do estigma que leva à auto - exclusão social da população relativamente ao meio urbano onde residem.

Considerada pelo actual executivo camarário como um factor importante na coesão social, a reabilitação da habitação social foi alvo de investimentos gradualmente maiores ao longo dos últimos anos (pelo menos desde 2006)^{xiii}. O investimento feito nesta área passou de 12276228€ em 2002 para 21418873€ em 2008. As previsões para 2009 apontam para um investimento na ordem dos 22 milhões de euros destinados para a reabilitação das habitações sociais, num total de 59 M€ destinado a esta rubrica, ou seja 39% do total a investir em habitação municipal. De referir que o orçamento municipal para o ano de 2009 é de 226M€ dos quais 26% são destinados à habitação.

Fig.1.21 – Investimento na reabilitação da habitação social (M€)



Fonte: Câmara Municipal do Porto (2009) ^{vii}

Tema bastante polémico levando até a manifestações por parte dos moradores dos bairros municipais, diz respeito ao valor das rendas praticado pelo município do Porto. O estado de conservação e o nível de conforto dos fogos permitiu definir 5 grupos distintos, com base nos quais se fixaram os valores das rendas técnicas máximas aplicadas a cada tipologia construtiva. Os conjuntos habitacionais mais recentes, naturalmente com melhores características construtivas, são os que apresentam valores de

^{xiii} Câmara Municipal do Porto (2009). INFOMAIL – 05.2009 - Finanças Municipais – Informação aos Municípios

renda mais elevados (por exemplo, para um dos bairros mais recentes, o Bairro de Parceria Antunes, o valor médio das rendas varia entre 100€/mês e 171.5€/mês. No caso dos conjuntos habitacionais mais antigos, de características construtivas mais modestas o valor da renda varia entre os 24,4€/mês e os 49.5€/mês. Deve ser referido que desde finais do ano de 2003 é aplicado o Novo Regime de Rendas, o qual enquadra devidamente as diferenças existentes. Este novo regime prevê um regime transitório de implementação (num prazo de 10 anos) estudado para uniformizar num único sistema diferentes regimes de rendas de habitação municipal já existentes.

1.4. SÍNTESE

O Porto é uma cidade com características marcadamente urbanas assumindo-se ao longo dos últimos séculos um centro polarizador onde as populações rurais encontravam as expectativas de uma vida melhor. Assumindo-se como um importante centro urbano foi também, ao longo do tempo, incapaz de responder à procura de habitação que os fenómenos migratórios exigiam. Dessa forma foram sendo delineadas zonas da cidade com elevadas carências habitacionais (em especial núcleos habitacionais em “ilhas”).

Fundamentalmente, por questões de salubridade e para fazer frente às graves carências habitacionais, iniciaram-se programas de melhoramento das condições de habitação levando ao realojamento da população mal alojada em zonas periféricas da cidade do Porto. A opção por uma localização na zona exterior da cidade teve consequências óbvias para a forma como a cidade evoluiu.

Actualmente é possível a identificação clara de zonas mais deprimidas (que em muitos casos correspondem à localização dos grandes conjuntos habitacionais destinados a acolher populações socioeconomicamente mais carenciadas).

A resposta à gravidade da situação habitacional registada ao longo dos últimos séculos tornou o município do Porto o senhorio de mais de quatro dezenas de bairros de habitação municipal que, actualmente, albergam cerca de 20% da população residente.

O envelhecido parque municipal de habitação, cujos fogos não respondem às necessidades actualmente exigidas pelos regulamentos de construção e arquitectura, para além da falta de manutenção, levam a que actualmente se exija uma intervenção séria no edificado existente.

Em termos genéricos, os bairros de habitação municipal encontram-se em zonas da cidade com elevados e extensos problemas urbanísticos, resultantes de acções de realojamento prolongadas ao longo de décadas, e que não foram articuladas com políticas urbanas globais.

Facto que torna esta situação mais gravosa diz respeito às características socioeconómicas da população residente nesses núcleos habitacionais. Os baixos recursos económicos, sociais e culturais criam as condições ideais para aumentar o empobrecimento e a exclusão, com consequências relevantes para a reprodução intergeracional da pobreza. As famílias tendem a perpetuar esquemas de solidariedade e entreajuda, resultando em situações “atípicas” de alojamento. Esta opção resulta de estratégias de sobrevivência das famílias mais carenciadas que encontram na coabitação uma forma de redução de despesas relacionadas com a habitação. Por exemplo, não deve ser esquecido que as consequências sociais das elevadas taxas de desemprego registadas não são mais gravosas, em grande medida devido às relações de vizinhança geradas e também às solidariedades das famílias, tão frequentes em locais como os bairros de habitação municipal. O facto de a população residente nos bairros sociais ser subescolarizada coloca problemas de vulnerabilidade social. Na era do desenvolvimento e da sociedade da informação, a baixa escolarização coloca entraves à adaptabilidade destas populações às novas realidades de emprego. Portanto, a aposta na requalificação e qualificação da população activa deve ser encarada prioritária para que desse modo se quebrem as tendências de manutenção das taxas de desemprego juvenil e de longa duração (Pimenta et al., 2001b).

Os problemas de habitação não se registam somente nos bairros de habitação municipal ou em “ilhas”.

Outras zonas da cidade, nomeadamente o Centro Histórico, apresentam problemas relacionados com o despovoamento, a elevada degradação do edificado, elevada percentagem de população idosa, etc., factos que têm consequências ao nível da segurança urbana, qualidade de vida dos residentes ou ainda ao nível do comércio tradicional.

Pela importância que estes espaços representam para a cidade e sua população, importantes acções de revitalização e regeneração urbana têm sido levadas a cabo nas duas dimensões habitacionais referidas anteriormente. Reabitar a baixa da cidade e a sua regeneração, e reabilitar o parque habitacional municipal parece estar na ordem do dia das políticas locais. Exemplos disso são as diversas acções que a Porto Vivo, SRU desenvolve e as acções no âmbito do programa “Bairros Críticos” visando a requalificação e a reinserção urbana de bairros periféricos e problemáticos, ou no âmbito do programa “Casa Como Nova” em que se pretende, de forma pedagógica, envolver a população nas acções de reabilitação dos bairros de habitação municipal. Significa então que o combate deve estar direccionado para os graves problemas de habitação associados ao edificado degradado e aos problemas socioeconómicos que daí parecem advir.

Actualmente, para além da perda evidente de população residente (resultado de pressões demográficas e consequente aumento do preço do solo urbano), a que permanece na cidade do Porto está a ficar envelhecida, representando a população com mais de 65 anos cerca de 20% e tem alguma expressão nas famílias clássicas. Por outro lado, a população mais jovem, com idade inferior a 15 anos, representar uma pequena parte da população residente o que associado ao aumento da população idosa conduz a um fenómeno de duplo – envelhecimento. A tendência para a subida dos índices de envelhecimento e dependência da faixa etária dos maiores de 65 anos devem suscitar especial atenção, quer ao nível da política habitacional quer ao nível da política social.

Uma análise global dos dados apresentados nos pontos anteriores deste capítulo permite estabelecer algumas relações interessantes entre as variáveis que se destacam e que caracterizam o parque habitacional da cidade do Porto.

De referir que a avaliação tenta ser o mais congruente possível. Considera-se que uma avaliação razoável e equilibrada implica a existência de uma coerência das variáveis sujeitas a análise. Como se pode verificar pela tabela que seguidamente se apresenta, as zonas da cidade que podem ser “verdadeiramente” comparáveis dizem respeito às Periferias Exterior Ocidental e Oriental.

Quadro 1.22 – Zonas da cidade do Porto: Área (km²) e População Residente

		Área(km ²)	Área(km ²) Total	Pop. Residente	Pop. Residente Total
Núcleo Central	Miragaia	0,49	1,49	2810,0	13218
	S. Nicolau	0,21		2937,0	
	Sé	0,48		4751,0	
	Vitória	0,31		2720,0	
Periferia Central	Bonfim	3,05	8,93	28578,0	71162
	Cedofeita	2,66		24784,0	
	Santo Ildefonso	1,28		10044,0	
	Massarelos	1,94		7756,0	
Periferia Exterior Oriental	Campanhã	8,13	14,80	38757,0	87443
	Paranhos	6,67		48686,0	
Periferia Exterior Occidental	Aldoar	2,36	16,44	13957,0	91308
	Foz do Douro	3,00		12235,0	
	Lordelo do Ouro	3,40		22212,0	
	Nevogilde	2,00		5257,0	
	Ramalde	5,68		37647,0	

Fonte: INE

A primeira relação estabelecida pretende mostrar a dimensão espacial dos problemas. No Quadro 1.23 da página seguinte mostram-se as características dos alojamentos, no que respeita à sobreocupação, necessidade de reparação, esforço financeiro exigido com a habitação de acordo com a localização territorial da mesma e, por fim, alojamentos vagos.

A escolha destas variáveis de análise justifica-se por se considerar que representam os problemas habitacionais mais graves.

O parque habitacional edificado pode ser considerado envelhecido uma vez que mais de metade foi construído no período anterior ao ano de 1945. Isto leva a questionar o estado em que se encontram os edifícios, e respectivos alojamentos, de forma a perceber quais as carências habitacionais qualitativas do edificado existente. Os dados apresentados nos pontos anteriores mostraram que 41% dos alojamentos familiares clássicos necessita de pequenas e médias reparações, valor acima do verificado ao nível nacional (33% dos casos), e 12% dos alojamentos familiares clássicos necessitam de grandes reparações por se encontrarem muito degradados, valor que também se situa acima do valor nacional (8%).

Por outro lado, e talvez como resultado da perda de população residente é interessante incluir o número de alojamentos vagos.

Outro aspecto que convém analisar é o esforço financeiro que o “habitar cidade do Porto” exige aos seus residentes. É importante tentar compreender quais as zonas da cidade com preços por m² mais ou menos elevados, permitindo distinguir na cidade as zonas mais atractivas ou mais deprimidas (em termos de investimento imobiliário e económico).

Por fim, surge a questão da lotação dos alojamentos importante para perceber se o mercado da habitação está desajustado ou equilibrado.

Uma vez que se trabalha a uma escala territorial ao nível da freguesia, a comparação entre variáveis será feita recorrendo a valores médios registados nas freguesias da Cidade, os quais tenderão a pertencer a determinados grupos.

Deve referir-se que, no caso da avaliação do esforço financeiro que cada zona exige para a habitação, esse esforço é baseado no número de salários mínimos nacionais (SMN) necessário para garantir a cobertura do preço do solo. O valor do SMN correspondente ao ano de 2006 era de €385.90, valor adoptado para estar em concordância com os dados do preço do solo referentes ao mesmo ano^{xiv}.

^{xiv} O valor do SMN é obtido de acordo com DL 238/2005 de 30 de Dezembro.

url: http://www.dgert.mtss.gov.pt/Trabalho/rendimentos/evolucao_smn.htm, 10 de Junho de 2009

O valor do preço do solo está de acordo com os dados disponíveis em Martins et al. (2008), cuja fonte é a Confidencial Imobiliário

Quadro 1.23 – Relação Zona da Cidade do Porto/Características do Edificado

		Sobreocupação	Necessidade de reparação	Esforço financeiro c/ habitação	Vagos
Núcleo Central	Miragaia S. Nicolau Sé Vitória	G5	G2	G2	G1
			G4	s/Informação	G1
			G4		G2
			G4		G1
Periferia Central	Bonfim Cedofeita Santo Ildefonso Massarelos	G3	G3	G2	G4
		G3	G4	G2	G4
		G4	G4	-	G3
		G3	G3	G2	G1
Periferia Exterior Oriental	Campanhã Paranhos	G4	G4	G1	G4
		G3	G3	G1	G5
Periferia Exterior Ocidental	Aldoar	G2	G1	G1	G1
	Foz do Douro	G1	G4	G3	G1
	Lordelo do Ouro	G3	G3	G3	G2
	Nevogilde	G1	G1	G3	G1
	Ramalde	G2	G2	G1	G3

	Sobreocupação(%)	Necessidade de reparação(%)	Esforço p/ 1 SMN (€/m2) (2006)	Vagos
G1	[6;12[	[35;45[	3,4	[260;700[
G2	[12;16[	[45;50[	3,5	[700;1400[
G3	[16;20[	[50;55[	4,2	[1400;2100[
G4	[20;30[	[55;80]	-	[2100;2800[
G5	[30;42[	-	-	≥2800

Fonte: INE (2001); Martins et al. (2008)

Esta avaliação permite verificar que, relativamente às variáveis analisadas no quadro anterior, existem pelo menos três zonas na cidade do Porto com características habitacionais discordantes. Tais espaços correspondem à Periferia Exterior Oriental e Ocidental e o Núcleo Central.

Quadro 1.24 – Avaliação global da relação Zona da Cidade do Porto/Características do Edificado

Áreas da cidade	Sobreocupação	Estado de conservação	Esforço financeiro c/ habitação	Vagos
Núcleo Central	++++	++++		++
Periferia Central	++	+++	++	+++
Periferia Exterior Oriental	++	+++	+	++++
Periferia Exterior Ocidental	+	++	+++	++

O Núcleo Central é um espaço único dadas as suas características históricas, e pelos dados apresentados no ponto deste trabalho especialmente dedicado a esta nobre zona da cidade, é a zona da cidade cujos problemas de conservação do edificado se mostra mais gravosa para além de ser o que evidencia maiores problemas relativos à sobreocupação dos alojamentos.

A “verdadeira” comparação (“verdadeira” pelos motivos anteriormente referidos), no que a esta primeira relação diz respeito, pode ser feita entre a Periferia Exterior Ocidental e a Periferia Exterior Oriental. Esta primeira relação permite verificar que a zona que globalmente apresenta mais problemas é a Periferia Exterior Oriental, caracterizada por preços do solo baixo, percentagem de alojamentos vagos mais elevada e pior estado de conservação do edificado. Em oposição clara surge a Periferia exterior Ocidental, cuja avaliação permite concluir que é a zona da cidade com uma avaliação mais positiva (mesmo quando comparada com a globalidade do território).

Complementarmente à análise anterior, é igualmente importante realizar o mesmo tipo de análise para as formas de habitar a cidade mais peculiar. A seguinte exposição de dados diz respeito ao parque habitacional municipal e à habitação em “ilhas”. A importância desta avaliação mais específica justifica-se pelas características da população residente nestes tipos de habitação e que são, como já foi explicado em pontos anteriores do presente capítulo, as fracas habilitações literárias, elevadas taxas de desemprego, piores condições de habitabilidade (especialmente no caso das “ilhas”), etc.

Esta análise pretende identificar se existe algum tipo de relação entre habitação para populações socioeconomicamente mais desfavorecidas e os espaços da cidade que mais se destacaram na avaliação global anteriormente realizada.

Quadro 1.25 – Relação Zona da Cidade do Porto/Localização, fogos, fogos vagos, residentes

Bairros Municipais

Zona da cidade	Freguesia	Bairro/ Zona da cidade	Fogos/ Zona da cidade	Fogos vagos/Zona da cidade	Residentes/Zona da cidade
Núcleo central	Miragaia S. Nicolau Sé Vitória	0%	0%	0%	0%
Periferia Central	Bonfim Cedofeita Santo Ildefonso Massarelos	10,0%	5,0%	2,0%	4,0%
Periferia Exterior Oriental	Campanhã Paranhos	48,0%	47,0%	48,3%	47,0%
Periferia Exterior Ocidental	Aldoar Foz do Douro Lordelo do Ouro Nevogilde Ramalde	43,0%	48,0%	49,4%	49,0%

Fonte: Pimenta et al. (2001a, 2001b)

A relação que aqui se apresenta não mostra a “tradicional” oposição Periferia Exterior Oriental e Ocidental. Pelo contrário, a contradição ocorre entre a zona central e a periferia. Estes resultados não causam admiração dadas as sucessivas políticas de “relojamento periférico” levadas a cabo nas últimas décadas. O que vem registado no Quadro 1.25 mostra claramente o abandono do centro da cidade (Núcleo Central e Periferia Central) por parte das populações mais carenciadas residentes em habitação municipal em consequência da “deportação” para a periferia exterior da cidade.

Quadro 1.26 – Relação Zona da Cidade do Porto/Localização fogos, fogos vagos, residentes

"Ilhas"				
	Freguesias	Núcleos/Zona da Cidade	Fogos Vagos/ Zona da Cidade	Residentes/ Zona da Cidade
Núcleo Central	Miragaia S. Nicolau Sé Vitória	4,2%	6,7%	10,6%
Periferia Central	Bonfim Cedofeita Santo Ildefonso Massarelos	35,2%	47,2%	53,3%
Periferia Exterior	Campanhã Paranhos	35,5%	26,1%	26,5%
Periferia Exterior Ocidental	Aldoar Foz do Douro Lordelo do Ouro Nevogilde Ramalde	25,0%	20,0%	9,5%

Fonte: Pimenta et al., 2001a

No que às "ilhas" diz respeito, as Periferia Exterior Oriental e a Periferia Central são as zonas da cidade que concentram o maior número de núcleos habitacionais. É na Periferia Central que a maioria dos residentes se localiza, antevendo para esta zona da cidade as piores condições de habitabilidade relativamente a esta forma de habitar a cidade (no que respeita, por exemplo, à lotação dos alojamentos). Paralelamente, é precisamente nesta zona que se regista o maior número de fogos vagos.

Há a destacar um claro afastamento da população residente em "ilhas" da zona mais ocidental da cidade. Analisando o contexto histórico da cidade do Porto (população residente em "ilhas" pertence ao sector operário e a zona de indústria da cidade localizava-se na zona oriental da cidade) este facto também não causa estranheza.

Quadro 1.27 – Relação entre tipo de habitação ocupação/lotação/instalações

	Vagos	Sublotados	Superlotados	Água/retrete/banho
Porto	15%	53%	19%	96%
Hab. Municipal	10%	16%	10%	86%
Ilhas	12%	8%	27%	90%

Fonte: INE, Pimenta et al. (2001 a, 2001 b)

O quadro acima exibido permite tirar importantes conclusões sobre o actual estado da habitação na cidade do Porto. A primeira ilação a retirar é que relativamente à lotação dos alojamentos existe, de facto, um desajuste entre a oferta e a procura. No caso da globalidade da cidade do Porto, em que aproximadamente 80% dos residentes na cidade do Porto satisfazem as suas necessidades habitacionais no mercado privado, mais de metade dos alojamentos têm características acima das que as famílias necessitam. Particularmente grave, é o caso da habitação em "ilhas" que actualmente pertence ao mercado privado de habitação. Para a população residente em "ilhas", a superlotação

constitui motivo de grande preocupação. O maior equilíbrio é detectado no caso da habitação municipal que apresenta valores de sublotação e sobrelotação não muito elevados quando comparados com as outras formas de habitar. No que respeita às características das instalações não existe grande diferença entre as três formas de habitat. No entanto, há que referir o desagrado relativamente à habitação municipal que é a que apresenta o valor mais baixo indicando provavelmente o funcionamento mais adequado do mercado privado de habitação.

A cidade do Porto mostra uma diferença clara entre a Zona Ocidental e a Zona Oriental da cidade sendo a primeira a que apresenta o preço do solo mais elevado, menor sobreocupação dos alojamentos, para além de duas das suas freguesias não deterem no seu território nenhum bairro de habitação municipal (sugerindo alguma exclusividade na ocupação do espaço).

Globalmente, na cidade do Porto, o número de alojamentos vagos é preocupante (mas mais grave na Periferia Central e na Periferia Exterior Oriental) o que, associado aos impactos que o envelhecimento da população pode ter a médio prazo para a cidade, devem fazer repensar as políticas sociais e habitacionais, pois está comprovada a existência da relação envelhecimento/empobrecimento.

É no Núcleo Central, nos bairros de habitação municipal e nas “ilhas”, que existe maior desconforto das famílias e aumento da degradação do parque edificado bem como dos custos de manutenção associados.

De referir que a forma como o realojamento, em grandes bairros periféricos, de populações mais ou menos homogéneas, de baixos recursos económicos e com graves problemas sociais, resultaram alguns fenómenos de marginalidade urbana, exclusão social e a criação de guetos urbanos. São precisamente estes temas que o leitor deste trabalho terá oportunidade de encontrar nos dois próximos capítulos do presente documento.

Por tudo o que foi escrito neste capítulo constata-se que é essencial e urgente pensar em políticas integradas e multisectoriais de reabilitação e regeneração para que dessa forma seja possível fomentar qualidade de vida para as populações residentes na cidade do Porto.

«(...) hoje a questão é de mudar as mentalidades e comportamentos dos funcionários e, fundamentalmente, a lógica e forma de funcionamento dos serviços da administração habitacional, criando novas formas de gestão dos processos de concepção, construção, ocupação e gestão dos bairros.»

Ferreira (1994)

2

PROGRAMAS DE REALOJAMENTO: LIÇÕES PARA O FUTURO

2.1. INTRODUÇÃO

Na Constituição da República Portuguesa, o Artigo 65.º (Habitação e urbanismo)ⁱ pode ler-se que *«todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar»* e que, para garantir esse direito fundamental, é incumbido ao Estado português assegurar o direito à habitação, tanto através de planos de ordenamento geral do território, como através da promoção, em colaboração com as autarquias locais a *«construção de habitações económicas e sociais»*. Portanto, e como resposta a situações inadequadas de habitação que afectam parte da população portuguesa, surgiram ao longo dos anos, diversos programas direccionados para os problemas habitacionais.

Os pontos seguintes pretendem apresentar dois programas muito direccionados para o realojamento de população populações carenciadas, considerados extremamente importantes para resolver situações de grave carência habitacional.

Os programas de realojamento parecem então surgir como forma de garantir a universalidade do direito a habitação condigna a qual poderá assumir um papel fundamental na questão da cidadania e da inclusão social dos cidadãos (Gonçalves, 2004) particularmente para as famílias socioeconomicamente mais carenciadas.

Serão analisados dois programas, Programa Especial de Realojamento, exclusivamente dedicado às populações carentes que vivem em barracas e abarracados das Áreas Metropolitanas e o segundo, mais abrangente no que respeita ao enquadramento do conceito de “carência habitacional”, será o Programa de Financiamento para Acesso à Habitação - Prohabita.

ⁱ Constituição da República Portuguesa (VII REVISÃO CONSTITUCIONAL (2005)). PARTE I - Direitos e deveres fundamentais TÍTULO III - Direitos e deveres económicos, sociais e culturais; Artigo 65.º (Habitação e Urbanismo). url: <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>

A inclusão da análise destes programas de realojamento no presente documento justifica-se por se acreditar que pode constituir um instrumento útil que, com base na crítica dos resultados até então produzidos em Portugal, permitirá prevenir eventuais falhas ao longo das diferentes fases de implementação (desde a sua preparação até à execução) de futuros programas de realojamento. Uma vez reconhecidas falhas e/ou virtualidades dos programas em estudo, o objectivo primordial deste capítulo é possibilitar a identificação de boas práticas (no contexto português) sugerindo-se a aplicação ao caso de estudo apresentado em capítulo posterior (Capítulo 4).

2.2. PROGRAMA ESPECIAL DE REALOJAMENTO – PER

O programa PER surge da necessidade de resolver as graves carências habitacionais existentes nas principais áreas metropolitanas portuguesas. Este programa entrou em vigor em 1993, através do Decreto - Lei nº 163/93, de 7 de Maio e diz respeito às áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, e tem uma duração prevista de 15 anos. Surge como uma tentativa de erradicar barracas e habitações similares, para desse modo curar *«uma chaga ainda aberta no nosso tecido social»* para além do consequente realojamento da população residente em tais locais (DL 163/93). Importa desde já definir o conceito de barraca: *«é toda a construção independente, feita geralmente com vários materiais velhos e usados e/ou materiais locais grosseiros, sem plano determinado e que estava habitada no momento censitário»* (Melo, 1993). Este conceito pode ser incluído no conceito censitário de alojamento não clássico, o qual compreende *«barracas, casas rudimentares de madeira, improvisados e móveis»*, entre outros (Gonçalves, 2004).

O organismo responsável pela promoção do Programa é o Governo Central, mas no entanto destina-se a ser aplicado localmente, quer pelas Autarquias quer pelas Instituições Sociais (Freitas, 2001). O papel dado às Autarquias mostra-se relevante uma vez que lhes é exigida a *«efectiva resolução do grave problema social de habitação»*, o *«estabelecimento de um compromisso sério com a administração central, e sobretudo, com os cidadãos para a resolução deste problema»* e ainda, a própria concretização do programa que depende da adesão dos municípios (DL 163/93). Ou seja, pode-se inferir que o sucesso do Programa dependerá em muito do dinamismo dos municípios.

Os municípios deveriam estabelecer um Acordo com o IGAPHE e o INH, no qual se exigia a apresentação do levantamento das barracas e das famílias que as ocupavam (levantamento esse que devia ser o mais rigoroso possível), identificação dos proprietários dos terrenos, programação cronológica das novas habitações a construir ou adquirir (DL 163/93).

Relativamente a financiamento, era um programa co-financiado pelo IGAPHE (até 50% do valor total) e com financiamento bonificado do INH ou de qualquer outra instituição de crédito (Mendes, 1997) e, embora concedido a fundo perdido, ou sob forma de empréstimo, apresenta características especiais tais como, por exemplo, uma *«taxa de bonificação privilegiada (75% da taxa de referência)»* ou ainda a possibilidade de tal financiamento estar disponível *«sob a forma de crédito em conta corrente até à utilização dos montantes previstos no contrato-programa para o efeito celebrado»* (Vilaça, 1997). Na prática, tratava-se de um financiamento dirigido aos promotores da habitação, os quais, em fase posterior encaminhavam os fogos aos destinatários.

É possível verificar o carácter transversal deste diploma uma vez que é dada a possibilidade de instituições de natureza social participarem em todo o processo (substituindo as funções do município) ou contribuindo parcialmente no processo (complementando as funções do município), através do estabelecimento de um acordo com as autarquias. Relativamente ao realojamento, foram desenvolvidos entre as Secretarias de Estado da Habitação e o Ministério da Segurança Social grupos de trabalho e acções, com o objectivo de integrar políticas ligadas à habitação e às questões sociais, como forma de alterar a forma como os processos de realojamento de processam (Coutinho, 1997).

Aos vários organismos envolvidos é possível oferecer um *«programa alargado de inserção social das comunidades envolvidas»* em temáticas relacionadas com a integração social das populações abrangidas pelo Programa na sociedade, combate de problemas directamente relacionados com a

toxicodependência, prostituição ou criminalidade. Para além da responsabilidade que os municípios têm na promoção do PER, serão também os responsáveis pela *«fiscalização rigorosa de ocupação do solo na respectiva área»* de modo a, de uma forma célere, evitar a proliferação de situações semelhantes às existentes no período anterior à implementação do Programa Especial de Realojamento (DL 163/93).

Em 1996 foi criado o Decreto – Lei n.º 79/96 de 20 de Junho que pretende ser um diploma que regula *«a concessão de participações e financiamentos para apoiar a aquisição ou reabilitação de fogos por famílias abrangidas pelo Programa Especial de Realojamento»*. O PER – Famílias surge com cariz excepcional e vem complementar o PER para que o objectivo do programa fosse mais eficazmente atingido (Vilaça, 1997). Os municípios ficam, desta forma, com a possibilidade de *«promoverem a construção dos fogos necessários ou procederem à aquisição de habitações existentes no mercado»* (DL 79/96).

Para além deste diploma contribuir para a celeridade do processo de realojamento, em habitações condignas das famílias que vivem em barracas, este sugere que se preveja a possibilidade de existência de participações ao preço de aquisição das habitações escolhidas pelas famílias a realojar. Esta ‘indicação’ é extremamente importante pois estimula e proporciona existência de situações diversificadas que permitam, por um lado, *«que o mercado possa contribuir decisivamente para uma maior rapidez na concretização dos realojamentos previstos e, por outro, que se garanta uma melhor inserção das famílias a realojar nos tecidos urbanos.»* (DL 79/96).

O facto de serem as próprias famílias a escolher o local e o fogo mais adequado ao seu realojamento faz com que consequentemente exista mais integração social. Neste diploma, pode ainda ler-se que deverão ser tidos em conta os casos em que *«o abandono e consequente erradicação das respectivas barracas»* pode ser alcançado pelo retorno das famílias aos seus locais de origem, ou para outros locais onde possuam uma casa que apenas tenha necessidade de ser reabilitada.

O PER Famílias parece surgir como uma solução individualizada que não dará resposta a todo o universo de famílias identificadas como tendo necessidade de realojamento. Segundo Coutinho (1997), esta ‘selectividade’ surge *«porque grande parte destas pessoas tem enormes problemas de inserção social»* e vai permitir aos que têm uma vida económica organizada poder *«adquirir casa própria, beneficiando rigorosamente das mesmas condições que o Estado dá às Câmaras para os realojar»*. Portanto, esta acção parece ter um carácter muito mais qualitativo do que quantitativo. No que respeita ao financiamento, ao contrário do que sucedia com o PER, o PER Famílias veio permitir às famílias abrangidas pelo levantamento feito ao abrigo do PER, acederem *«a um regime misto de participação e empréstimo»*, a ser utilizado na aquisição ou reabilitação de casas (Vilaça, 1997).

O Decreto - Lei nº 163/93, de 7 de Maio foi alterado em 2003 pelo Decreto - Lei nº 271/2003, de 28 de Outubro. Este diploma não altera a essência do anterior mas traz um enorme valor acrescentado. Uma década depois é feito um diagnóstico da situação vivida e o que se observou foi a existência de uma *«dissociação entre o recurso à aquisição e construção de fogos novos para efeito do realojamento e a realidade do sector da habitação retratada pelos dados do Censo 2001 e caracterizada pela existência de 543 777 fogos devolutos e cerca de 800 000 fogos a necessitar de obras de recuperação»*. Portanto, a vantagem que este documento traz é uma adequação das acções desenvolvidas e programas implementados e a realidade do mercado da habitação. Esta actualização ao documento original vem de encontro ao que os municípios e o Estado central têm vindo a levar a

cabo ao longo dos últimos anos, ou seja, o incentivo à reconstrução e manutenção de habitações como forma de aproveitar adequadamente o património existente. Este novo documento *«além de permitir assegurar aos municípios o cumprimento dos objectivos do PER e a recuperação de parte do seu parque habitacional, vai ao encontro do objectivo de política habitacional do Governo de apostar, de forma preferencial, na vertente da reabilitação urbana.»* (DL 271/2003). Para além do financiamento da reabilitação, este diploma legal permite o apoio necessário para criação de equipamentos sociais.

De notar que diversos programas têm vindo a ser desenvolvidos com o objectivo de estimular a reabilitação urbana, bem como a re - habitação. O facto se ter sido constituída, a 27 de Novembro de 2004, a Porto Vivo, SRU - Sociedade de Reabilitação Urbana da Baixa Portuense S.A, é um bom indicador da importância deste tema na política actual das cidades.

Neste diploma, tal como no diploma original, a questão da transversalidade do programa PER está mais uma vez evidente. É explicitamente dito que *«o financiamento de equipamento social por se considerar essencial, no âmbito dos processos de realojamento de populações, criar condições para uma melhor integração das famílias.»*. Esta alteração parece vir de encontro ao afirmado pela Sra. Secretária de Estado da Habitação e Comunicações quando, a propósito dos programas de realojamento a decorrer antes de 1997, afirma que tais programas foram re - equacionados *«pondo a tónica essencial na reinserção social e na recuperação urbana»*. Além disso, o objectivo é a *«reinserção social das famílias, cujas condições actuais de alojamento provam que têm enormes problemas económicos e sociais»* (Coutinho, 1997).

Outra alteração trazida por este documento tem a ver com a regulação, num único diploma, do PER e do PER Famílias, bem como tentar garantir melhor controlo e flexibilidade aos regimes de intransmissibilidade e inalienabilidade, aplicáveis a estes programas.

Assim sendo, parece existir a tentativa de desburocratizar e flexibilizar os processos de realojamento.

2.2.1. RESULTADOS DO PROGRAMA

O presente ponto do trabalho pretende mostrar os resultados do PER e PER – Famílias para o período compreendido entre os anos de 1993 e 2007.

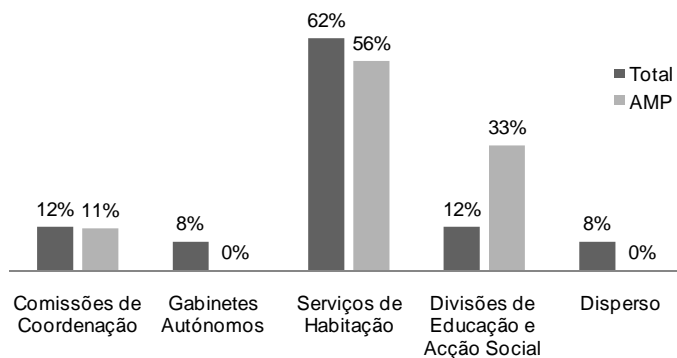
A maior parte dos resultados, apresentados neste e nos pontos seguintes do presente capítulo, são retirados de quatro relatórios considerados extremamente relevantes, por representarem um contributo importante, em primeiro lugar, dada a falta de informação disponível e em segundo lugar, por terem sido elaborados em momentos diferentes da implementação do Programa (*Implementação do - PER nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto – Síntese*, desenvolvido pelo CET e pelo ISCTE em 1998; *Habitação Social no Porto* promovido pela Câmara Municipal do Porto em 1999; *Avaliação para a integração de programas e políticas urbanas - Uma proposta metodológica* em 2007; e *Contributos para o Plano estratégico da habitação – Sumário Executivo e Relatório 2 – Políticas de Habitação - 2008-2013*, realizado em 2008).

2.2.1.1. Fase de amadurecimento do PER - Bases estratégicas

O PER apresentava-se (Freitas, 2001) como uma oportunidade para os municípios alterarem a forma como organizavam e operacionalizavam os processos de realojamento. Relativamente ao enquadramento orgânico mais adequado à gestão do processo destacam-se, as seguintes

possibilidades: as Comissões de Coordenação, os Gabinetes Autónomos, as Divisões de Educação e Acção Social, os Serviços de Habitação ou então dispersos por vários serviços, com as seguintes importâncias de âmbito nacional e a nível da AMP (de notar que estes dados referem-se à Avaliação Intercalar realizada em 1998):

Fig.2.1 - Enquadramento orgânico de gestão do processo

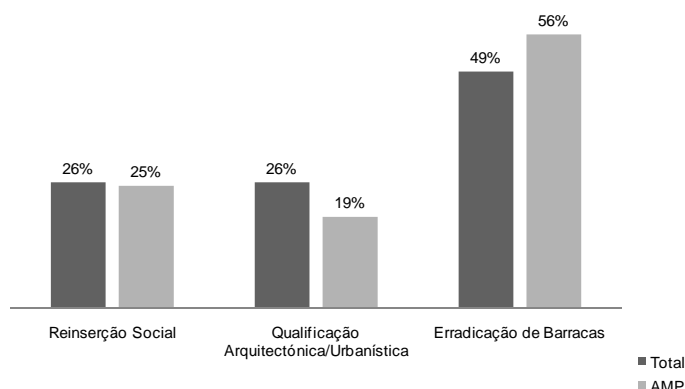


Adaptado de Freitas (2001)

Percebe-se então que continua a ser dada uma maior importância, na direcção do processo de gestão de programas de realojamento, aos Serviços de Habitação das autarquias. Na AMP, é exactamente isso que se verifica. No entanto, existe uma relevante parte dos municípios a atribuir importância às Divisões de Educação e Acção Social. Do lado oposto, encontra-se a opção por atribuir funções pelos diversos serviços ou então criando Gabinetes Autónomos.

Quanto aos motivos para a aplicação do PER, a maioria dos municípios destacou a erradicação das barracas como principal motivação para a aplicação do Programa, com maior expressão na AMP. Outros motivos estão relacionados com questões arquitectónicas e urbanísticas, também com alguma expressão (26% no do total nacional e 19% para a AMP) e com uma expressão razoável, aparece a reinserção social, com representação muito semelhante nas dimensões territoriais analisadas (26% para o âmbito nacional e 25% para o âmbito metropolitano).

Fig.2.2 - Motivos de aplicação do PER



Adaptado de Freitas (2001)

O diploma legal que regula o PER “incentiva” o estabelecimento de parcerias, que poderiam ser úteis para a concretização mais eficaz do Programa. Assim sendo, é interessante estudar a importância que as parcerias tiveram na condução deste programa de realojamento. Parcerias essas que podem ser estabelecidas com IPSS e outras instituições experientes e com um excelente know-how na área social. No caso do município do Porto, foram estabelecidas parcerias internas e externas.

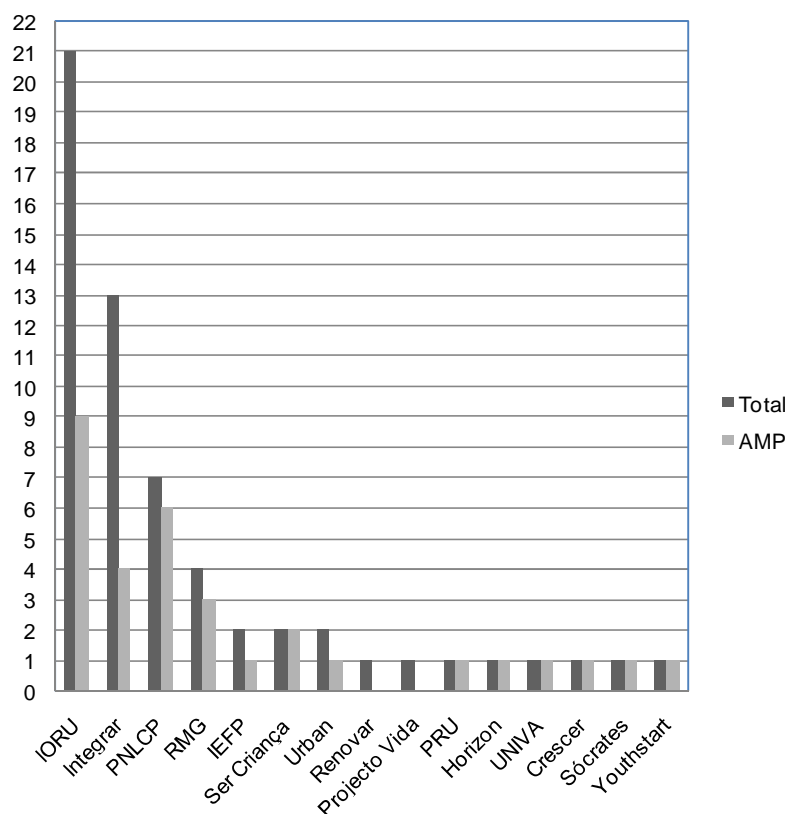
Quadro 2.1 - Parcerias externas/internas

	Instituições
Câmara Municipal do Porto	DMASU - Direcção Municipal do Ambiente e Serviços Urbanos DMU - Direcção Municipal de Urbanismo [DMHDS -?] [CRUARB] DMFP - Direcção Municipal de Finanças e Património DMSI - Direcção Municipal de Sistemas de Informação DMVP - Direcção Municipal da Via Pública GEP - Gabinete de Estudos e Planeamento
Empresas Municipais	EMHM – E. M. de Habitação e Manutenção / Domus Social GOP - Gestão de Obras Públicas da Câmara Municipal do Porto SMAS - Serviços Municipalizados de Águas e Saneamento
Outros	INH - Instituto Nacional da Habitação IGAPHE - Instituto de Gestão e Alienação do Patrim. do Estado AGDP - Associação para o Gabinete de Desporto do Porto Juntas de Freguesia UP - Universidade do Porto PSP - Polícia de Segurança Pública Proprietários de edifícios / Associação de proprietários

Adaptado de Vázquez et al. (2007)

Importa ainda ponderar o peso que Programas complementares ao PER tiveram para o seu desenvolvimento.

Fig.2.3 - Programas complementares ao PER



Adaptado de Freitas (2001)

É perceptível a grande variedade de programas disponíveis e colaboradores com o PER, sendo que o que mais se destaca nas duas situações de análise é o programa IORU, relacionado com a renovação urbana.

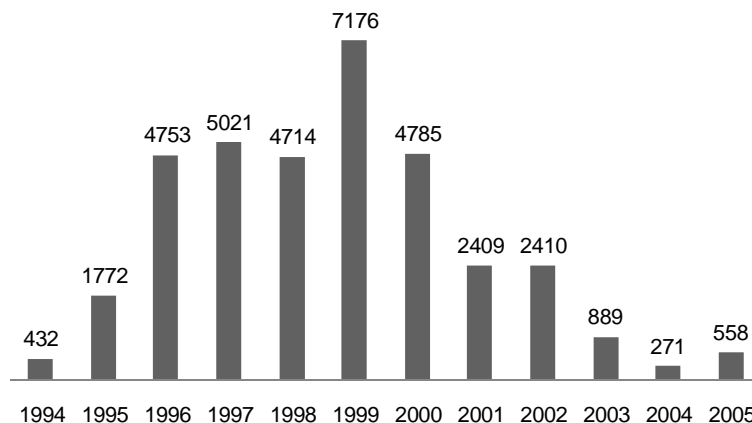
Sem qualquer expressão na AMP destacam-se os programas Renovar ou o Projecto Vida e com baixa expressão (apenas um caso) programas tais como os programas Horizon, Crescer e o UNIVA, directamente relacionados com questões sociais, nomeadamente com o emprego e formação profissional. De referir que a esmagadora maioria destes programas estão dirigidos para questões de integração social das comunidades a realojar.

2.2.1.2. Concretização do Programa

Em termos globais, para todo o território nacional abrangido pelo PER, entre 1996 e 1999 foram construídos mais de 4000 fogos/ano. Foi precisamente neste período que foram contratualizados aproximadamente 65% do valor total (35000 fogos) de contratualizações feitas no âmbito do PER.

A figura seguinte mostra o número de fogos construídos no âmbito do Programa.

Fig.2.4 - Fogos PER construídos



Adaptado de Guerra et al. (2008c)

O dinamismo mostrado neste período, atingiu o pico em 1999 muito devido a:

- Carácter de urgência do Programa;
- Condições vantajosas à sua execução – a existência de Acordos de Colaboração levaram parte dos municípios a transferir fogos inscritos em anteriores Acordos para o PER;
- Uma vez ultrapassada a fase de diagnóstico e projecto, foi mais fácil a operacionalização do Programa;
- Conjuntura económica favorável, caracterizada pela existência de verbas da Administração Central, dirigidas ao Programa, para além de estar pouco limitada por preocupações de dívida pública.

A figura mostra que a partir de 2002 se inicia a crise na construção pública e a habitação social não ultrapassa os mil fogos em 2004 e 2005. Se até ao final dos anos 90 não existiam problemas financeiros ao nível da Administração Central, que poderiam comprometer os financiamentos necessários, nos últimos anos não é o que se verifica e os fogos a lançar no âmbito do PER correm sérios riscos de não execução dada a escassa viabilidade financeira (Freitas, 2001).

O levantamento rigoroso efectuado pelas autarquias, com base no qual se procedeu à elaboração das propostas de adesão, registou a seguinte situação na AMP:

Quadro 2.2 - Diagnóstico PER (AMP)

Concelhos	LEVANTAMENTO - 1993	
	N.º Barracas	N.º Agregados Familiares
Espinho	458	458
Gondomar	1281	1964
Maia	1422	1517
Matosinhos	3745	3982
Porto	1334	1356
P. do Varzim	410	470
Valongo	551	629
Vila do Conde	808	909
Vila Nova de Gaia	3349	3619
TOTAL AMP	13449	15001

Adaptado de Mendes (1997)

Como é possível observar pelo quadro acima apresentado, os concelhos com maior número de barracas são Matosinhos e Vila Nova de Gaia, representando respectivamente 28% e 25%.

O Porto é um concelho que tem “pouco” peso relativamente aos restantes, representando aproximadamente 10% do total de barracas. Do levantamento efectuado conclui-se que no município do Porto existiam 1334 barracas ‘habitadas’ por 1356 agregados familiares ocupadas por 5000 famílias (Tribunal de Contas, 2001). A título de interesse, referir que neste levantamento também foram incluídas as ‘ilhas’. Esta forma de alojamento gerou uma discussão semântica uma vez que o Decreto - Lei nº 163/93, de 7 de Maio, apenas prevê realojamentos para indivíduos residentes em barracas. Ora, segundo Nuno Portasⁱⁱ, tal discussão existiu para permitir assimilar a definição de “ilha” ao de barraca, caso contrário, o Programa não teria efeitos práticos no Norte do país. Talvez o número de ‘barracas’ do levantamento teria sido maior uma vez que não foi possível contar com as muitas ilhas que são propriedade privada, dificultando em muito a actuação da Câmara Municipal do Porto. Em 2001 estimava-se que existiam aproximadamente 5000 casas em ilhas alojando perto de 15000 pessoas (5% da população da cidade do Porto), a maioria das quais privadas (Pimenta et al., 2001b)ⁱⁱⁱ.

O levantamento permitiu detectar que existia uma ligeira predominância de indivíduos do sexo masculino, com uma importante expressão na definição dos chefes de família. O universo de casos detectados caracteriza-se por um importante número de indivíduos em idade activa. Relativamente à nacionalidade da população recenseada, a quase totalidade tem nacionalidade portuguesa. No que toca a outras variáveis sociais, tais como escalão de rendimento, tipo de construção do alojamento ou então, número de agregados por barraca, a população recenseada residia geralmente em barracas construídas

ⁱⁱ Portas (1995), referido em Vázquez et al. (2007)

ⁱⁱⁱ Para melhor se entender o problema relacionado com a questão da habitação em “ilhas” sugere-se a consulta dos dados apresentados no capítulo anterior (ponto 1.3.4)

por materiais que não madeira e que alojavam um só agregado. As famílias possuíam rendimentos baixos, com muito elevadas taxas de dependência e instabilidade de emprego.

No município do Porto, o PER começa a ter significado em 1994 quando, a 15 de Julho foi assinado, entre o Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE) e o Instituto Nacional da Habitação (INH), o Acordo de Geral de Adesão do Município do Porto ao Programa. Ficou definido que seriam acordados 1356 fogos, correspondentes ao realojamento de 1356 agregados familiares (mais tarde os acordos acabaram por abranger 1503 fogos). O Acordo estabelecia, na sua cláusula primeira, que os Institutos referidos colocariam à disposição do município do Porto aproximadamente €47.385.800, para a concretização do Programa.

Para proceder à operacionalização dos objectivos do Acordo de Adesão, foi assinado a 11 de Novembro de 1994, um protocolo entre a Câmara Municipal do Porto e o Instituto da Construção (IC) da Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto em que se estabeleceram os mecanismos de cooperação entre as duas entidades. Esta parceria mostrou-se interessante na medida em que permitiu aliar a experiência da CMP no que toca a políticas de habitação e os conhecimentos técnicos e científicos do IC. Foi então estabelecida uma metodologia que tendia a (Vázquez et al., 2007):

- Dispersar os empreendimentos construídos, com vista à sua adaptação às características do tecido urbano pré – existente;
- Optar pelo realojamento das populações em zonas centrais da cidade do Porto, optando pela recuperação de habitações e contrariando a sua terciarização;
- Acompanhar e responsabilizar as famílias pelos fogos construídos, através da sua participação em todo o processo.

Foi então proposta a construção de 19 empreendimentos, dos quais 6^{iv} ainda estavam em estudo em Maio de 1999. A distribuição dos empreendimentos pelo concelho permitiu “desenhar” dois arcos limitados pela Via de Cintura Interna, que constitui uma efectiva orla, permitindo “dividir” a cidade em duas zonas bem distintas.

Um dos arcos foi designado por “Arco Exterior” e contém 924 fogos (61% do total), distribuídos por 7 empreendimentos. O outro arco, “Arco Interior”, é formado por 579 fogos (39% do total), distribuídos por 12 empreendimentos. Por estes valores percebe-se, através de uma análise prematura, que foi dada relevância à questão da re - habitação da zona mais central da cidade. Essa zona mais interior foi pensada para reforçar a função habitacional e “controlar” a terciarização e portanto percebe-se o expressivo número fogos, localizados tanto em edifícios novos como em edifícios antigos a serem alvo de acções de reabilitação e recuperação (Câmara Municipal do Porto, 1999).

Para melhor analisar a forma de distribuição dos fogos, e estabelecer considerações sobre as suas características, foi feita uma subdivisão para os dois arcos. Pela forma como os empreendimentos aparecem distribuídos, facilmente se percebe que, para o “Arco Exterior”, se define uma “Zona Oriental” e outra “Zona Ocidental”. As duas subzonas concentram aproximadamente o mesmo número de fogos, 452 e 472 respectivamente, mas diferenciam-se na forma como estão distribuídos pelos diferentes empreendimentos que as constituem.

^{iv} Correspondentes aos empreendimentos assinalados com “*”

Quadro 2.3 – Empreendimentos PER “Arco Exterior”

	Empreendimentos - "Arco Exterior"	Nº Fogos	Total	
Zona Ocidental	Aldoar*	110	472	51%
	Choupos	24		
	Condominhas	84		
	Viso/Cruzes	64		
	Viso/Ferreira de Castro	132		
	Viso/Jerónimo de Azevedo	58		
Zona Oriental	Falcão	174	452	49%
	Ilhéu	128		
	Lagarteiro*	150		
	Total	924		

Fonte: Câmara Municipal do Porto (1999)

Quadro 2.4 – Empreendimentos PER “Arco Interior”

	Empreendimentos - "Arco Interior"	Nº Fogos	Total	
Área Central	Bouça*	58	262	45%
	Eirinhas	81		
	Fontinha	28		
	Monte S. João	55		
	Travessa de Salgueiros	40		
Centro	Campo do Rou*	70	317	55%
	Virtudes	21		
	Cordoaria	17		
	Mouzinho da Silveira/Flores	45		
	Escarpa dos Guindais*	40		
	Duque de Loulé	37		
	Fontainhas 1/2/3/4/5	87		
	Total	579		

Fonte: Câmara Municipal do Porto (1999)

Quanto ao “Arco Interior”, a diferenciação efectuada relaciona-se com a proximidade ao núcleo histórico da cidade, ou seja, existe um “Arco Central”, mais exterior, que concentra 45% do total de fogos do “Arco Interior”, e os restantes 55% distribuem-se por uma área, à qual se decidiu dar o nome de “Centro”. Esta área foi pensada para colmatar possíveis vazios urbanos e frentes de rua, para além de actuar nos edifícios devolutos existentes (Pimenta et al., 2001b).

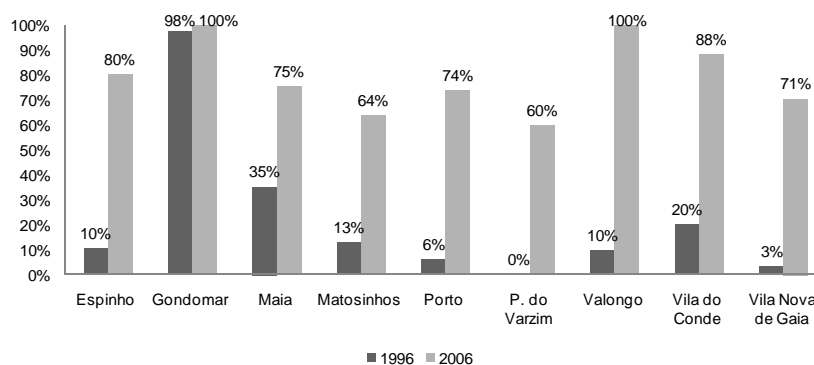
Fig.2.5 - Localização dos empreendimentos PER



Adaptado de Vázquez et al., (2007)

Perceber o sucesso do PER implica avaliar a taxa de execução, mas não se deve esquecer que muitas vezes uma elevada taxa de execução não significa boa execução. A Fig.2.6 mostra a evolução em dez anos (1996 – 2006):

Fig.2.6 - Taxas de execução PER em 1996 e 2006

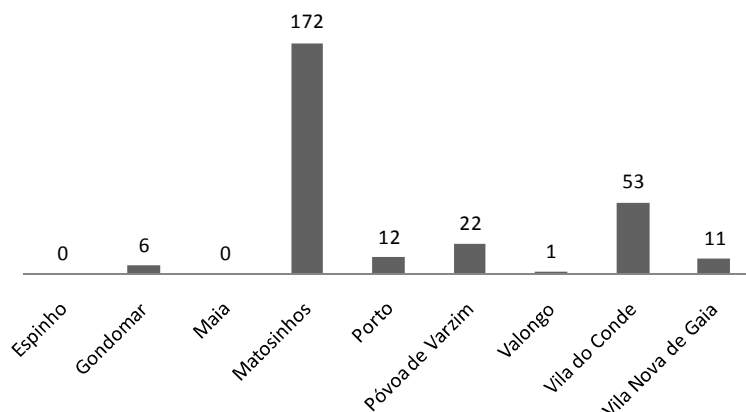


Adaptado de Mendes (1997) e Guerra et al. (2008c)

Exceptuando o município de Gondomar, que já em 1996 apresentava taxas de execução elevadas (98%), ou o município da Maia com uma taxa de execução a rondar os 35%, a grande maioria das autarquias não apresentava valores muito altos para as respectivas taxas. A subida mais forte foi registada no município de Valongo, crescendo aproximadamente 90% neste período de dez anos.

Foi em 1996 que surgiu o PER – Famílias, com o fim último de flexibilizar o PER e garantir a participação mais activa da população no processo (a atribuição de alojamento era da “autoria” da população). Os resultados da implementação do PER – Famílias (número de fogos concluídos), na AMP, para o período 1997 - 2005, encontram-se representados na Fig.2.7:

Fig.2.7 - PER – Famílias (1997-2005)



Adaptado de Guerra et al. (2008c)

Com a excepção do município de Gondomar, a expressão do PER - Famílias nos diferentes municípios da AMP é muito reduzida, e tem aproximadamente um peso de 7% relativamente ao PER, para o mesmo período de análise. Este valor é aproximadamente igual ao verificado para o âmbito nacional (6%), no qual foram abrangidos “apenas” 1877 fogos.

No caso específico do concelho do Porto, a adesão ao Programa não foi elevada e as 12 famílias que se aderiram ao programa escolheram os subúrbios da cidade como novo local de residência (Vázquez et al., 2007).

2.2.2. ANÁLISE CRÍTICA DOS RESULTADOS

À semelhança do que foi feito no ponto em que se apresentaram os resultados, a análise crítica será feita de forma global e, sempre que possível, será feita uma referência à Área Metropolitana do Porto e ao município do Porto.

Para elaborar a análise crítica dos resultados do Programa PER é necessário perceber o processo gerado antes da sua operacionalização. Serão feitas algumas considerações que se prendem com a população sujeita a recenseamento, quais as opções tomadas pelos diferentes actores envolvidos no processo, no que respeita ao processo de adesão, gestão do processo, ou seja, as opções tomadas para a formalização da Proposta de Adesão. As considerações que se apresentam são elaboradas com base no relatório desenvolvido em 1998 que avaliava, para o período 1993 – 1997, o programa PER (CET/ISCTE, 1998).

A primeira fase do processo traduziu-se no levantamento, o mais rigoroso possível, das situações de grave carência habitacional existentes nos diferentes concelhos. A necessidade da existência de um diagnóstico prévio deriva do facto de ser a forma de aprofundar o conhecimento da realidade da população (García e Tapada, 2005).

O levantamento foi realizado de forma célere, muito para responder ao carácter de urgência que o PER sugeria ter. Este primeiro momento permitiu às autarquias um contacto real com os problemas habitacionais que cada um encerrava nos seus territórios, e acima de tudo, fez com que fossem

evidenciadas as especificidades locais, no que respeita à natureza, expressão e contextualização dos fenómenos abrangidos pelo Programa para o quadro global das carências habitacionais sentidas.

O processo de realojamento não se faz apenas através da provisão de habitação. Mais do que “dar casas”, é essencial garantir a correcta adaptação dos agregados familiares à nova realidade de vida. No âmbito deste Programa foi considerado por todos os que estavam envolvidos no processo que construir habitação por si só é uma medida “insuficiente” para resolver os problemas sociais (não se deve esquecer as características socioeconómicas dos indivíduos recenseados – de baixos recursos económicos, com elevadas taxas de dependência, etc.).

Neste campo de análise, a AMP apresenta um deficit: o estabelecimento de parcerias (internas e/ou externas), que poderiam acompanhar as acções de realojamento, não estava formalizado, pelo menos em termos de relação directa com outras iniciativas municipais. No entanto, esta análise não pode ser linear.

Há que entender o contexto habitacional existente na cidade do Porto, muito caracterizado pela existência de “ilhas” - uma grande parte delas privadas, o que levanta fortes entraves à sua eliminação, uma vez que o seu estatuto privado não permite a sua demolição. Dado o carácter menos permeável desta forma de alojamento, não permitiu a visibilidade imediata de outros problemas que não os habitacionais propriamente ditos.

Por outro lado, nesta área metropolitana, parecem ter existido dificuldades na identificação clara das famílias a residirem em situações de maior vulnerabilidade e/ou exclusão social ou ainda a identificação de uma estratégia bem definida para abordar tais situações.

Quantificado o problema era necessário encontrar uma forma adequada para gerir o processo. Diversas possibilidades de gestão do programa eram válidas, através de, por exemplo, Comissões de Coordenação, Gabinetes Autónomos, Divisões de Educação e Acção Social (apenas identificado na AMP - 33% relativamente ao total da AMP), Serviços de Habitação ou então estando dispersa por diferentes serviços (controlada directamente pelo executivo político). A maior parte dos municípios (15 em 27) optou por gerir o processo através dos Serviços de Habitação das autarquias, e portanto, percebe-se que não existiu inovação na abordagem do Programa, relativamente a programas de realojamento anteriores.

No que toca à constituição das equipas responsáveis pela condução do Programa, aspiravam a ser multidisciplinares, mas o que se verificou foi uma multidisciplinaridade limitada, às áreas construtivas, arquitectónicas e de serviço social.

A multidisciplinaridade mostra-se importante pois as sinergias criadas pelos diversos agentes envolvidos permitirão consolidar as bases para o estabelecimento de objectivos e prioridades (García e Tapada, 2005).

No que respeita à estratégia a seguir, as diversas autarquias criaram as suas próprias expectativas e ambições, dando relevância a aspectos tais como a reinserção social das famílias através da mobilização da sociedade civil, qualificação arquitectónica e urbanística ou simplesmente a erradicação de barracas nos respectivos municípios.

Tal como se apresentou no ponto anterior, a grande maioria orientou a sua estratégia para questões relacionadas com a erradicação de barracas, no entanto, reconhecia-se desde início que para a integração social das famílias PER era importante actuar em áreas tais como a educação e a saúde.

Para tal importava garantir (Freitas, 2001):

- Diálogo com as populações a realojar para que dessem opinião sobre o futuro local de residência (vizinhança e bairro);
- Acções de adaptação da população à nova situação habitacional;
- Desenvolvimento de actividades entre a população realojada e a população da zona de acolhimento;
- Aposta forte na formação, garantindo adequada escolarização ou actividades escolares, e ainda formação profissional;
- Desenvolvimento do Programa Integrar e do Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza;
- Integração da população mais idosa, através do desenvolvimento de alojamentos colectivos;
- Diversificação da origem da população realojada no mesmo bairro;
- Privilegiar soluções de realojamento que não garantam um distanciamento elevado relativamente ao local de residência anterior;
- Desenvolver acções de promoção de saúde bem como actividades de contra o alcoolismo e a toxicodependência.

Um dos aspectos destacados na Avaliação Intercalar foi a questão da urgência do início do Programa o que não permitiu o amadurecimento da Proposta de Adesão. Dessa forma, comprometeu-se a reflexão inicial de onde poderiam resultar princípios e estratégias interessantes para resolver os graves problemas habitacionais sentidos nas principais áreas metropolitanas. Apesar disso, a área arquitectónico – urbanística, foi beneficiada (comparativamente à área social, por exemplo), pois foram definidos os princípios gerais relativos às condições físicas de um “relojamento satisfatório” (foram tidas em conta as características morfo – tipológicas dos empreendimentos a realizar, indicações sobre integração de equipamentos sociais, etc.). O ganho existente tem possivelmente a ver com o facto de, nas equipas de gestão do processo, se dar relevância à dimensão arquitectónica e não apenas à dimensão construtiva (multidisciplinaridade das equipas).

O carácter de urgência do Programa, associado ao facto da falta de amadurecimento das propostas e ainda, porque o desenvolvimento do PER teve diferentes temporalidades e atitudes, hipotecou a interessante a partilha e troca de experiências entre os diferentes municípios. A falta de intercâmbio de experiências é de lamentar, conduzindo dessa forma à ausência de um possível aperfeiçoamento de práticas que reforçam a tendência para um certo isolamento de cada autarquia no desenvolvimento dos seus projectos. Significa assim que as potencialidades do Programa ao nível metropolitano ficaram comprometidas.

O surgimento do PER – Famílias em 1996 pretendia flexibilizar o PER, através da garantia de acesso directo de famílias ao mercado de habitação. No entanto, a generalidade das autarquias nacionais não acreditava no seu sucesso, por considerarem difícil a sua implementação. A opinião era que as famílias dificilmente conseguiriam encontrar no mercado habitações com preços acessíveis, ou então que não teriam condições financeiras que permitissem, a longo prazo, sustentabilidade financeira para suportar a dívida correspondente (CET/ISCTE. 1998).

Em termos globais o PER mostra-se, para as autarquias, como uma experiência positiva por ter sido o veículo que permitiu eliminar as barracas e a consequente melhoria das condições de vida das populações que nelas residiam. Foi uma forma de consciencialização, que promoveu a reflexão e

actuação autárquica. Através do PER foi possível conhecer a verdadeira dimensão do problema habitacional existente nos diversos concelhos.

Além disso, foi também a forma de requalificar certos espaços urbanos. Uma das grandes potencialidades deste Programa é o facto de, conjugado com outras políticas locais, ter resultados importantes em termos urbanísticos. A relação entre o PER e o Planeamento Urbanístico é considerada importante por dar resposta a determinados problemas de desqualificação urbana, conduzir a acções de requalificação do parque já construído e também a possibilidade de repensar acessibilidades.

No entanto, aspectos negativos foram destacados, e prendiam-se com questões financeiras:

- O elevado preço dos terrenos (que poderá conduzir a situações limite, tais como, através do recurso a terrenos municipais, fomentando a densificação e a guetização dos bairros de habitação municipal);
- O elevado esforço financeiro a que ficam sujeitas ou então à indefinição sobre encargos financeiros futuros;
- Preocupação pela indefinição no que respeita à gestão futura do parque habitacional municipal (necessário gerir sem verbas adicionais) e às políticas de habitação.

Ou então com a difícil relação a estabelecer com parceiros exteriores, com o impacto nas actividades municipais, com os prazos definidos pelo INH, ou então com o PER – Famílias (escassez e o elevado custo dos terrenos para edificação).

Como principais limitações do PER emergem questões relacionadas com *concepção e implementação* (prioridade dada ao Programa, ambiguidade sobre responsabilização futura sobre os problemas de habitação, problemas de equidade, desajuste face a características locais específicas e a sua inclusão em «políticas de igualdade de oportunidade» e de justiça social) e com *materialização e logística* (aquisição de terrenos infra - estruturados, garantir viabilidade financeira a curto, médio e longo prazo (mas será que a elevada preocupação com os custos não terá consequências a longo prazo? Em 1997, Manuel Ataíde Ferreira (Ferreira, 1997), questionava se a eventual contenção de custos não iria resultar (em alguns casos) em casas obsoletas (pela reduzida dimensão e qualidade), problemas relacionados com a gestão do próprio programa, implementação tardia de instrumentos como o PER – Famílias, aceitação das “famílias PER” pelas famílias das áreas de acolhimento e o problema relacionado com as “ilhas”).

No que toca a virtualidades, para além da evidente melhoria da qualidade habitacional da população, conseguida pela dinâmica que o Programa «*veio imprimir para uma resolução definitiva e coordenada do problema das barracas*» (Vilaça, 1997), estas referem-se à tomada de consciência da real situação vivida nos concelhos como consequência do “exaustivo e rigoroso” levantamento efectuado e que permitiu (directa ou indirectamente) reflectir sobre os problemas de habitat e exclusão social, à sensibilização para evitar graves erros urbanísticos e arquitectónicos que mancharam os bairros de habitação municipal.

Foi possível verificar que o recurso a outros Programas foi estrategicamente fundamental, apesar de terem surgido obstáculos formais e organizativos (compatibilização de durações, diferentes temporalidades, multiplicação de candidaturas, etc.), que não permitiram aproveitar ao máximo as potencialidades que poderiam emergir.

Outra virtualidade relaciona-se com a possibilidade das instituições particulares de solidariedade social, sensibilizadas e experientes no tratamento dos problemas que os realojamentos colocam, poderem participar na implementação do PER (Ferreira, 1994). No caso específico do concelho do

Porto estas instituições «contribuem para prevenir e minorar muitos problemas e necessidades sentidos pelas famílias mais fragilizadas» (Pimenta et al., 2001b).

Uma vez que o Programa é feito para a população, permitir uma participação mais activa da população foi sem dúvida um aspecto positivo, assim como o reforço de parcerias ou ainda a possibilidade de se complementar uma acção específica com outros programas, “visando a inserção social dos agregados familiares”, como formação, criação de emprego, prevenção da toxicodependência, etc. (Ferreira, 1994).

Desta breve análise crítica percebe-se que até ao momento de análise o Programa sofria de três pecados originais (Guerra, 1997): «não é uma política concertada entre os diferentes organismos da administração central e local e a iniciativa privada, com uma passagem de responsabilidades para o nível local, em condições de indefinição jurídica e financeira de responsabilidades»; a opção pela construção massificada de bairros, que conduz à guetização, e que vai no sentido contrário às boas práticas para a década de 90; e apesar de se ter acesso a uma «habitação digna» isso não altera «substantivamente» as outras condições de vida dos indivíduos em situação de exclusão – os processos de realojamento não devem ser perpetuadores de situações de exclusão social e urbanística, mas sim capazes de combater tais situações, através da sua integração em «processos de “desenvolvimento social urbano”».

António Fonseca Ferreira (Ferreira, 1994) também atribuía um carácter pessimista ao Programa pois afirmava que «o PER tem à partida todos os ingredientes para o desastre: construção massiva, realojamentos concentrados, populações de grande precariedade económica e com graves problemas sociais, serviços de administração burocratizado». Dada a dimensão dos problemas e a ambição (número e prazos de execução), tornam o Programa um propósito complicado e um desafio difícil.

Portanto, o programa PER mostra-se algo controverso nas suas origens. No que respeita a objectivos, observa-se que está mais preocupado com a situação habitacional e não o encara tanto como uma necessidade. Quanto à orgânica do Programa, passou a existir uma descentralização para os municípios sem negociação, e sem pensar nos problemas financeiros adicionais que daí poderiam advir. Por fim, é ainda controverso no que respeita ao modelo: em alguns casos a opção foi pela criação de conjuntos habitacionais concentrados e inevitavelmente segregados, sem previsão inicial de equipamentos (Guerra et al., 2008c).

Para o caso específico da AMP, o PER parece ter surgido como uma necessidade, vindo ao encontro da ideia instalada para a própria cidade do Porto: uma cidade com carências habitacionais elevadas, o que teve como consequência o elevado e extenso parque habitacional municipal (uma enorme parte da habitação social é antiga, resultado do Plano de Melhoramento lançado antes da Revolução) (Guerra et al., 2008a).

O resultado da avaliação realizada em 1997, conduzida pela equipa que elaborou o relatório intercalar sobre a *Implementação do - PER nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto – Síntese* (CET/ISCTE, 1998) permitiu identificar alguns “defeitos” do PER. Mas essa avaliação também possibilitou a geração de novas propostas tanto por parte dos técnicos que realizaram a apreciação como por parte das autarquias, intervenientes directos no processo.

O primeiro desses “defeitos”, reconhecido por todos os actores, relaciona-se com a falta de equidade do Programa. As autarquias sugeriram que o alargamento do PER a outras famílias, com carácter urgente de realojamento, seria interessante.

Uma das evidentes consequências dessa falta de equidade prende-se com a dificuldade sentida em lidar com a pressão (legítima) de populações que não foram incluídas nos recenseamentos mas que habitam em situações semelhantes às dos agregados recenseados. Na AMP foram deixadas de lado situações de degradação urbanística que se aproximavam, em muito, às identificadas no levantamento inicial (apenas diferiam em termos jurídicos). Não se pode pôr de lado eventuais contextos socioeconómicos geradores de cenários de recessão e que possam conduzir a situações de “novos pobres” e recém despejados e que, por não terem sido alvo de recenseamentos são postos à margem do Programa, o que pode resultar num sentimento de preocupação e injustiça (Ferreira, 1997).

Nessa mesma avaliação intercalar estava proposta a criação de um “observatório de acompanhamento PER”, onde se apelava (CET/ISCTE, 1998): à produção de políticas; a uma correcta adequação do Programa às realidades locais; a um acompanhamento, aprofundamento e difusão de informação; ao acompanhamento permanente do PER, possibilitando uma correcta avaliação dos resultados. Mas, mais do que dados correctos seria fundamental criar uma forma de regulação do processo. Sugeria-se uma avaliação dinâmica – com recolha sistemática de informação apoiada pela construção de indicadores que fossem instrumentos de pilotagem - e participativa, com intervenção de diversos actores (decisores, financiadores, técnicos, beneficiários – se possível! – etc.) através da geração de um «Observatório de Actores», possibilitando dessa forma uma melhor adequação do Programa e difusão de informação. Caso a avaliação se processasse deste modo garantia-se uma grande ajuda para eventuais decisões tomadas, para além de viabilizar uma melhor comunicação entre os diversos actores, mostrando-se como uma ferramenta indispensável para aprofundar o diagnóstico ou determinar qual a melhor forma de intervenção.

Outro “defeito” está intimamente ligado com o financiamento do Programa: as autarquias acreditavam que a implementação do Programa seria beneficiada caso o esforço financeiro exigido fosse reduzido, ou apenas reforçado o financiamento. Questões legais também foram referidas aquando da descrição de sugestões por parte dos autarcas: afirmavam que o sucesso do PER passava pelo cumprimento do pagamento das rendas por parte das famílias, propondo igualmente a redefinição do Decreto sobre as rendas sociais.

Os grandes desafios estratégicos determinados pela avaliação intercalar mostra que as principais indicações abrangiam quatro pontos.

O primeiro ponto, pretendia que as orientações fossem elaboradas de acordo com um “olhar sistémico e integrado”, capaz de integrar os recursos e garantir a “multidisciplinaridade dos olhares sobre o realojamento”. O entendimento sistémico da realidade, alcançado pelo recurso a uma intervenção integrada e global, permite responder de forma mais realista aos problemas que afectam determinada população afastando-se, desse modo, do pensamento, que atribui a um determinado problema uma única causalidade. O grande desafio colocado ao “olhar sistémico e integrado” é a «*rearticulação a diversos níveis (bairro, cidade, social, económico)*» (Carneiro, 2003). Actualmente, é reconhecido que os problemas que envolvem o realojamento de populações económica e socialmente fragilizadas são múltiplos, e não se limitam à questão habitacional. A questão da habitação condigna, pela importância que tem na organização da vida socioeconómica das famílias, pode ser considerada como o nó que

estrutura os problemas que se concentram nas zonas degradadas. Pode então assumir-se como um importante instrumento para integrar em pleno os cidadãos na sociedade actual.

O segundo ponto dizia respeito à tão aclamada flexibilização do Programa, dando indicações sobre a vantagem do aproveitamento dos diversos instrumentos disponíveis.

Em terceiro lugar, sugeria-se o reforço das sinergias, entre todos os parceiros, não esquecendo a parte mais interessada – a população.

Por último, mas não menos importante, realçava-se a questão da qualidade arquitectónica e da inserção urbanística, tão importante para a integração social das famílias.

Interessa também fazer algumas considerações ao PER – Famílias. Será que realmente foi um instrumento útil para alcançar a tão aclamada flexibilização?

Efectivamente, as ideias que estão por trás do deste “sub – programa”, são de enaltecer, pela mais-valia que poderiam ter introduzido ao PER, entre as quais, e tal como vem expresso no relatório em que se definem os *Contributos para o Plano estratégico da habitação* no período 2008 – 2013, destacam-se:

- Medida de aceleração do Programa em geral;
- Possibilidade de escolha por parte dos agregados;
- Diversificação das soluções, nomeadamente com a introdução do mercado privado nas lógicas de procura “apoiada” de habitação;
- Incremento da inserção sociourbanística dos beneficiários;
- Incentivo à mobilidade;
- Embora não declarado, incentivo à autonomização dos agregados na resolução da sua solução habitacional e na sua relação com o próprio Estado.

Os resultados do PER – Famílias não foram animadores e tiveram uma expressão reduzida na generalidade dos municípios da AMP.

Algumas questões poderão ser colocadas mediante o “insucesso” do PER – Famílias e que têm a ver com: o limite (possivelmente elevado) de rendimento imposto às famílias; a capacidade de auto – resolução perante a questão habitacional (teriam sido as famílias demasiado passivas?); será que as famílias se conseguiram manter no mercado privado conseguindo suportar o endividamento daí resultante?

2.2.3. CONTRIBUTOS REAIS DO PROGRAMA PER PARA A CIDADE DO PORTO

O que se pretende neste ponto é verificar quais as reais consequências para a cidade no que respeita a alterações urbanísticas (consequências para os locais de origem e destino das populações realojadas), e aos próprios processos de realojamento. Perceber o que falhou e qual o contributo positivo do Programa para as populações realojadas e para a cidade constitui o objectivo central deste ponto.

A avaliação tenderá a ser qualitativa e quantitativa e as variáveis que permitirão realizar a avaliação dos reais contributos dizem respeito a quatro grandes temas: preparação, operacionalização e execução do Programa, verificação da actual situação da área de erradicação de barracas, empreendimentos PER e dimensão social do processo de realojamento.

A informação expressa nesta parte do presente capítulo está fundamentada por um estudo elaborado por uma equipa técnica da Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto, intitulado “Avaliação para a integração de programas e políticas urbanas – uma proposta metodológica”, realizado em Dezembro de 2007 (Vázquez et al., 2007).

2.2.3.1. Preparação, operacionalização e execução do Programa

A preparação, operacionalização e execução do Programa constituem fases extremamente relevantes para o sucesso das intervenções a desenvolver.

Neste ponto do trabalho deseja-se perceber a forma como o Programa foi elaborado e dirigido pelas entidades responsáveis. Pretende-se avaliar a existência ou inexistência de reflexão inicial anterior à operacionalização do Programa; entender qual foi a importância para as restantes políticas locais de um projecto de dimensão nacional; avaliar o impacto que o PER teve nos restantes serviços camarários; perceber se foi constituída uma equipa especialmente destinada a este tema, com recurso a, por exemplo, um serviço autónomo ou comissão de coordenação; e também importante será entender qual a taxa de execução do Programa PER, para que se possa avaliar quantitativamente o sucesso da intervenção.

Uma vez que as opiniões dos principais intervenientes do processo e dos especialistas do tema vão no sentido de afirmar que realojar não é dar apenas uma “casa”, sendo muito mais que “isso”, dada a dimensão social do problema, parece interessante incluir este tipo de questão na avaliação que se pretende aqui elaborar.

Especificamente, interessa saber se existiu algum acompanhamento dos agregados familiares para que dessa forma se efectuasse o registo da sua evolução socioeconómica. Uma vez que o PER possibilitava a participação de Instituições Particulares de Solidariedade Social, Cooperativas de Habitação e Construção, Obra Diocesana, etc., que mostrassem elevada experiência em questões sociais, importa perceber qual a adesão de tais instituições e o seu nível de relacionamento com o poder local. Importa ainda entender qual o contributo efectivo da troca de experiências na definição de estratégias mais plurais e abrangentes. Entender de que forma foi estimulado e aceite o paralelismo com outros programas tais como o PNLCP, PNAI, Porto Vivo, RECRUA, Porto Feliz, Porto de Partida, Integrar, etc., parece ser uma forma útil de avaliar parte do sucesso do PER, que na sua essência tenderia a ser multisectorial e abrangente.

Tal como já foi referido, o acordo de adesão do município do Porto foi assinado em 1994, altura em que o Programa estava a ser gerido por diferentes direcções municipais, situação que viria a ser alterada dois anos mais tarde pela criação de um Grupo de Trabalho do PER (GT). Era um grupo constituído por elementos de diversos sectores da Câmara Municipal do Porto. Actualmente o PER está tutelado pela Direcção Municipal de Finanças e Património (DMFP) e por vezes pelo Gabinete de Estudos e Projecto (GEP). De referir que foram levada a cabo consultas a especialistas em matéria de habitação.

De facto existiu um envolvimento de diversos sectores/serviços da CMP, mas sempre muito ligados ao urbanismo e à habitação. A principal lacuna verificada é o facto de no grupo de trabalho não estarem integrados serviços mais ligados à acção social.

A Fig.2.8 pretende mostrar o grau relacional existente entre a entidade promotora do Programa e outras instituições consideradas como uma mais – valia para o PER.

Fig.2.8 - Grau relacional entre instituições PER e outras instituições

Categoria	Instituição	Grau relacional
EM	EMHM – E. M. de Habitação e Manutenção / Domus Social	Muito Intensa
CMP	DMASU - Direcção Municipal do Ambiente e Serviços Urbanos	Intensa
	DMU - Direcção Municipal de Urbanismo	Média
	[DMHDS -?]	Fraca
	[CRUARB]	Fraca
EM	GOP - Gestão de Obras Públicas da Câmara Municipal do Porto	Muito Intensa
	SMAS - Serviços Municipalizados de Águas e Saneamento	Intensa
Outros	INH - Instituto Nacional da Habitação	Média
CMP	DMFP - Direcção Municipal de Finanças e Património	Média
	DMSI - Direcção Municipal de Sistemas de Informação	Média
	DMVP - Direcção Municipal da Via Pública	Média
	GEP - Gabinete de Estudos e Planeamento	Média
Outros	IGAPHE - Instituto de Gestão e Alienação do Patrim. do Estado	Média
	AGDP - Associação para o Gabinete de Desporto do Porto	Média
	Juntas de Freguesia	Média
	UP - Universidade do Porto	Média
	PSP - Polícia de Segurança Pública	Média
	Proprietários de edifícios / Associação de proprietários	Média

Adaptado de Vázquez et al. (2007)

Percebe-se que a opção pela sobrevalorização da dimensão “física” do problema foi a que preocupou a entidade promotora do PER, pois a única instituição com que se estabeleceu uma relação muito intensa foi com a Empresa Municipal de Habitação e Manutenção, relação que suporia um contacto permanente com as dificuldades reais.

De resto, também as relações “intensas” foram todas elas, sem excepção, estabelecidas com entidades muito relacionadas com os problemas do edificado ou de urbanismo. Em contrapartida, as relações fracas são as que se estabelecem com a “outra face da do problema”. É a este nível que se estabelece o contacto com especialistas dos problemas de habitação, com as juntas de freguesia (supostamente mais conhecedoras dos problemas dos indivíduos residentes nos seus territórios), ou ainda a Polícia de Segurança Pública que tem uma relação de proximidade com os reais problemas urbanos da cidade que afectam a segurança e a qualidade de vida de todos os cidadãos. De referir a existência de reuniões e de contactos informais com o IDT e com o IEFPP.

Facto igualmente preocupante prende-se com a não inclusão, na lista de agentes “relevantes” que deveriam participar na implementação do Programa, das populações afectadas ou seus representantes e que se assumem como os actores centrais das intervenções, uma vez que é exactamente para elas que foi elaborado o PER.

Foi afirmado numa entrevista a um técnico da DomusSocial, realizada no âmbito do estudo que fundamenta o presente ponto, que «o apoio social não corresponde a uma das dimensões do PER» constituindo as dimensões do programa aquelas que abranjam a erradicação de barracas, construção, aquisição e reabilitação (opção disponível apenas em 2003) de habitações e o realojamento de famílias.

Porém os críticos afirmam que «*as pessoas não são coisas que se ponham em gavetas*» (Guerra, 1994), a generalidade dos municípios considera que não basta “dar casa” e que não se deve esquecer o PER como consequência do Plano Nacional de Luta Contra a Pobreza, em tudo relacionado com as preocupações sociais existentes em território nacional. Entender um processo de realojamento de populações social e economicamente fragilizadas, como em problema de dimensão única não parece uma solução realmente sensata.

No caso específico do Porto, não existiu o envolvimento das instituições de cariz social previsto no diploma legal que regia o PER. A total ausência de instituições dessa natureza indica a existência de uma falha preocupante do PER.

A concretização do PER implicou a escolha de critérios de projecto, em muito baseados nas oportunidades existentes. No caso do município do Porto, a escolha dos projectos assentou em três factos principais: projectos realizados anteriormente, disponibilidade de terrenos e um estudo de localização realizado por uma equipa técnica da Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto (FEUP).

Uma vez que era expressamente obrigatório (DL 163/93) a garantia de erradicação de barracas e similares é importante verificar se realmente isso foi cumprido. Numa entrevista realizada a um técnico da DomusSocial (Vázquez et al., 2007) essa garantia foi dada, depreendendo-se que a fiscalização foi feita no sentido impedir a proliferação de situações semelhantes nos terrenos anteriormente ocupados por barracas. Apesar de não existirem dados que permitam retirar conclusões sobre a celeridade do processo de erradicação de barracas, ou sobre o destino dos terrenos anteriormente ocupados por barracas, bem como se a CMP foi constituída proprietária desses terrenos ou se foram destinados à construção de habitação de custos controlados, admite-se que estes requisitos foram cumpridos na íntegra.

O facto mais grave a detectar foi a falta de sinergias ao longo do processo. De louvar foi o esforço que existiu aquando do pedido de informação técnica a técnicos especialistas da matéria. Mas a falta de integração das populações poderá de certa forma ter condicionado o sucesso das intervenções. Terá sido o “carácter de urgência” do programa o responsável? Terá sido ainda uma questão de “mentalidade”? Terá sido uma opção política (privilegiar a “pedra” em detrimento da “pessoa”)? A resposta não pode ser de facto dada, sob pena de se estar a fazer um julgamento injusto. Apenas se pode afirmar que o sucesso da operação poderia ter sido maior se se tivesse atribuído uma dimensão mais humana e não tanto estatística ao realojamento das populações.

2.2.3.2. Características dos empreendimentos PER

Neste ponto o que se pretende aferir são as características dos núcleos habitacionais propostos pelo PER, mais especificamente a sua localização na cidade do Porto; a densidade e número de fogos; tipo de construção; nível de integração na malha urbana e coesão territorial; peso da reabilitação na tomada de opções; e qual o aproveitamento do parque habitacional municipal disponível para arrendamento.

Para o período inicial, aquando da realização do diagnóstico, os dados censitários disponíveis mostravam que (Torres e Pereira, 1999):

- O Porto era uma cidade que funcionava como um centro urbano polarizador no contexto da AMP, sendo também o local onde existia a mais intensa ocupação do solo. Ao longo do tempo foi perdendo população, facto resultante do congestionamento residencial da cidade e do aumento do custo de aquisição de habitação. Como resultado, assistia-se no início da década de 90 ao movimento das populações para a periferia. Muita da população que ficou a residir na cidade seria aquela que não teria condições económicas suficientes para aceder ao mercado de habitação privado, restando como única hipótese a habitação social municipal ou a permanência em formas de habitação menos tradicionais como são o caso das “ilhas”;
- O “Núcleo Central” do concelho, zona a partir da qual ocorreu a expansão do concelho, e portanto a mais antiga da cidade, caracterizava-se por ter uma densidade populacional e de alojamentos elevado, para além de concentrar um considerável número de indivíduos empregados em actividades industriais. Para estes a hipótese de habitação implica residir nos edifícios da cidade construídos até 1945, mal equipados e acolhendo uma percentagem importante de população que vivia com um ou dois idosos ou de forma isolada;
- A “Periferia Central” com as freguesias adjacentes ao núcleo caracterizado no ponto anterior, já possui características diferentes, em que a ocupação do espaço é irregular. Identificavam-se zonas habitacionais com qualidade, habitadas por população que apresentava níveis de instrução mais elevados que conduziam a rendimentos superiores. Contudo, algumas partes desta área ainda apresentam sinais típicos da zona mais antiga da cidade.
- A “Periferia Exterior Oriental” era uma zona com baixa densidade populacional com elevada vocação para a residência de operários da indústria, de baixas qualificações literárias que se concentravam em alojamentos de fraca qualidade e mal equipados;
- A “Periferia Exterior Ocidental” apresentava características territoriais e sociais muito diferentes da zona localizada na parte Este da cidade: maior densidade populacional e de alojamentos; construção nova e de elevada qualidade; população residente com níveis de literacia superior; e empregos relativamente bem remunerados.

O estudo estratégico elaborado pela FEUP indicava que as opções mais convenientes seriam:

- Dispersão de empreendimentos;
- Maximizar a adaptação dos empreendimentos às características do tecido urbano pré-existente;
- Realojamentos na zona central da cidade, para um número significativo de famílias, recuperando habitações e indo conta a crescente terciarização do centro da cidade;
- Responsabilização das famílias realojadas pelos fogos a construir, através do seu envolvimento no processo.

Além disso, também o poder político tinha consciência da situação da malha urbana da cidade. Em 1993, altura em que se estava a preparar o programa PER, o poder político tinha consciência dos “males” urbanísticos da cidade e foi precisamente neste período que se equacionaram novos projectos, orientando as mentalidades para um novo entendimento de cidade.

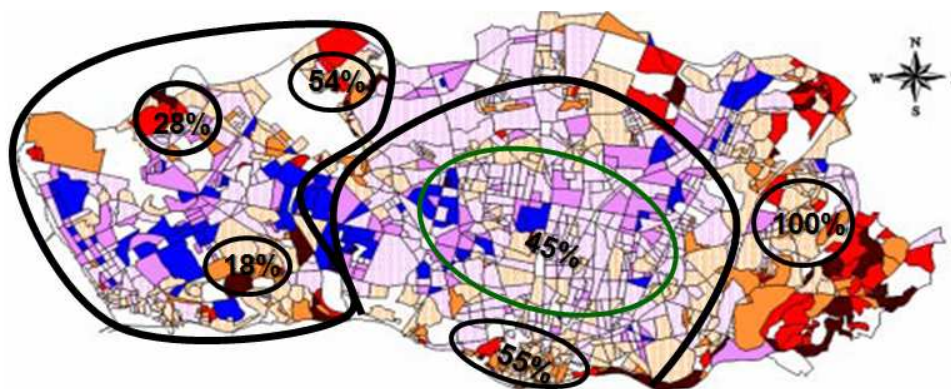
O grande desafio político consistia no controlo das tendências de maior segregação sócio - espacial, e como grande objectivo reconstituir a malha urbana de forma coesa e integrada (Partido Socialista, 1993).

A opção PER para a cidade do Porto foi a seguinte:

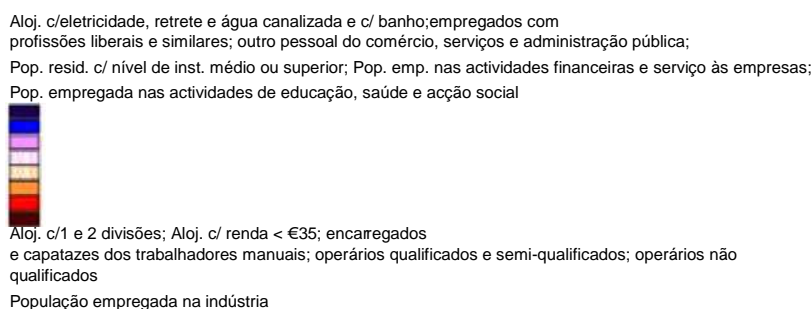
- 61% dos empreendimentos propostos para a execução do PER localizam-se no “Arco Exterior”, repartindo-se pela “Zona Ocidental” e pela “Zona Oriental” da seguinte forma: 51% e 49% respectivamente;
- 39% foi destinada ao “Arco Interior”, dos quais 45% foram localizados na “Área Central” e os restantes 55% no “Centro”.

A figura seguinte que, para além de retratar a forma como estava desenhada a diferenciação socioeconómica da cidade do Porto, mostra também a opção de localização dos vários empreendimentos PER.

Fig.2.9 - Factor de diferenciação socioeconómica/distribuição PER



Adaptado de Torres e Pereira, 1999



Numa primeira abordagem, e fazendo apenas uma análise quantitativa, tender-se-ia a afirmar que a distribuição era a mais correcta pois distribuía de forma “equitativa” os diversos empreendimentos. No entanto, através do cruzamento de informação, é perceptível que tal distribuição territorial não foi de veras “equitativa”, quando estão em causa parâmetros qualitativos de ordem socioeconómica.

As manchas vermelhas, castanhas e cor de laranja retratam um território em desvantagem quer se fale de qualidade habitacional ou quer se fale em condições económicas e níveis de instrução. Com excepção da “Área Central”, pertencente ao “Arco Interior”, todas as zonas concentram os núcleos habitacionais PER precisamente em partes do território maioritariamente sinalizadas como mais desvantajosas.

Situação particularmente desinteressante está em correspondência com a detectada na “Zona Oriental” da “Periferia Exterior”. É precisamente nesta zona que se detecta uma «*área – depósito de bairros de índole social e/ou camarária*» (Guerra, 2002).

Quanto à referida excepção, ela representa 17% dos empreendimentos propostos, valor muito baixo quando se compara com a esmagadora percentagem de 83% de empreendimentos localizados em zonas mais desfavorecidas e algumas empobrecidas, como é o caso da zona este da cidade. Tal como aconteceu nos anos sessenta com o Plano de Melhoramentos, a opção foi pela concentração da população nas zonas mais periféricas da cidade. Com isto significa que a “mentalidade do realojamento” na cidade do Porto não se alterou, o que devia causar aos sucessivos responsáveis pelas

políticas de habitação constrangimentos, dada a “experiência” do município do Porto em matéria de habitação social em Portugal.

É ainda importante verificar a relação entre o preço do solo e a opção pela localização dos diversos empreendimentos para tentar compreender as opções sob um ponto de vista de viabilidade económica^v.

De facto, parece ter existido a tendência para adoptar soluções que conduzissem a cenários de viabilidade económica, sendo “evitadas” localizações que conduziram a maiores gastos por parte do poder local. Significa então a tendência de “emburguesamento” da cidade, verificando-se a concentração de estratos sociais económica, social e urbanisticamente mais favorecidos nas zonas da cidade com preços médios do solo (m²) mais elevados. E o reverso sucede precisamente com os mais desfavorecidos, cuja única alternativa, dada a forte especulação imobiliária e fundiária, são zonas muito pouco atractivas. Consequentemente, a cidade fraccionou-se, sendo possível detectar zonas urbanas altamente degradadas socialmente marcadas e cuja imagem pode ser tão negativa ao ponto de criar uma imagem pública e colectiva de serem áreas perigosas, de miséria, violência, etc. (Guerra, 2002).

Talvez esta realidade seja fundamentada pelo carácter de urgência que o programa assumiu bem como da “experiência antiga” na cidade, nomeadamente com o Plano de Melhoramentos (que já na altura da sua implementação fora polémico, com divergências ao nível dos responsáveis camarários e os criadores dos projectos), pelo que não existiu uma “estratégia” definida antes da execução do PER.

Numa entrevista a um técnico da DomusSocial, realizada pela autora do trabalho a 18 de Maio de 2009, foi referido que, de facto, não existiu uma preparação em período anterior à execução do Programa, mas sim uma adaptação do PER aos projectos existentes na altura do Acordo de Adesão (1994). Nessa mesma entrevista, foi também referido que o pensamento era o de realojar a população na periferia da cidade, de forma “densa”, optando por um limite mínimo de fogos em cada complexo habitacional (80 fogos) (Vázquez et al., 2007). A questão que aqui se coloca é se não teria sido mais sensato estabelecer um limite máximo para o número de fogos, com vista a não obter elevadas concentrações e densidades populacionais exageradas.

Um tema que preocupava as associações de moradores dos bairros municipais referia-se à forma como se efectuava a distribuição da população realojada pelos novos empreendimentos PER. Numa entrevista realizada pela autora do presente trabalho a um técnico da Associação de Promoção Social da População do Bairro do Aleixo – APSPBA, realizada a 20 de Maio de 2009, foi referido que a distribuição da população era feita da seguinte forma: a “população PER”, residente em barracas, devia ocupar habitações camarárias mais antigas e pré – existentes ao PER e, simultaneamente, seriam habitantes dos bairros municipais a ocupar os novos empreendimentos PER. Nessa entrevista, o técnico da APSPBA referiu ainda que os maiores problemas surgiram quando se realojavam populações de etnia cigana, uma vez que as populações dos bairros municipais eram relutantes à permanência desta população nos “seus” espaços habitacionais.

Algumas intervenções foram bem conseguidas em termos arquitectónicos, urbanísticos e também construtivos. É o caso do Conjunto Habitacional de S. João^{vi}, inaugurado em 2004, localizado na freguesia de Paranhos, no concelho do Porto.

^v Ver capítulo anterior (ponto 1.4 – Quadro 1.23, página 43) onde se faz referência à relação preço do solo por m² e distribuição dos diversos tipos de formas de habitar (mercado privado, habitação municipal, “ilhas”)

Este complexo habitacional, da responsabilidade dos arquitectos Filipe Oliveira Dias e Rui Almeida, foi criado no âmbito do Programa Especial de Realojamento – PER, e pode constituir um bom exemplo de como “fazer habitação social”. Este conjunto habitacional é constituído por 55 habitações, que se dividem por três blocos, e são compostos por 30 fogos de tipologia 2 e 25 de tipologia 3. Conta com uma área total de construção de 6 258 metros quadrados, possui 22 lugares cobertos de garagem, três instalações comerciais e um ATL. Possui uma praça interior com alguns espaços verdes, e ainda um espaço exterior de estacionamento para 30 lugares.

Mas, no entanto, também foi alvo de polémica em 2005. A controvérsia dizia respeito aos critérios de atribuição de fogos no complexo habitacional em questão. A Comissão Instaladora da Inter Associações das Estruturas dos Bairros e Ilhas da Cidade do Porto, doravante designada por Inter Associações, numa comunicação à Provedoria de Justiça, questionava a legalidade da acção mencionada, por «*excluírem do respectivo âmbito de atribuição os concessionários que não detivessem rendimentos de trabalho ou pensões*»^{vii}. Em resposta à Provedoria de Justiça, a Empresa Municipal de Habitação e de Manutenção da Câmara Municipal do Porto, prestou informações e, no terceiro ponto explicativo explica que «*A empresa tem (...) a seu cargo a gestão do vastíssimo património habitacional da Câmara do Porto, desenvolvendo uma acção integrada de gestão de todo o património, afectando a cada um dos bairros às necessidades ou finalidades que vão sendo definidas como prioritárias pelo Executivo;*»; no quarto ponto pode ainda ler-se que «*o Conjunto habitacional do Monte de S. João foi construído a coberto do Programa Especial de Realojamento (PER), destinando-se efectivamente a um grupo de pessoas recenseado, no âmbito do referido PER. Sucedeu, no entanto, que as famílias recenseadas viviam em situação de tal precariedade que tiveram de ser realojadas antes de se encontrar concluída a construção do empreendimento em análise; (...)*». Destes factos é possível concluir que existiu, pelo menos neste caso um desfasamento entre a fase de preparação e operacionalização do PER. Mais uma vez se justifica a “desarmonia” do PER com a questão da “urgência” do Programa em resolver os graves problemas habitacionais. Mas é legítimo, do ponto de vista da autora deste trabalho, dadas as informações recolhidas, admitir que existiu sim a falta de programação e preparação do PER, tido como uma peça fundamental para a resolução efectiva e eficaz de determinadas carências habitacionais.

A importância que o espaço público assumiu nesta proposta é de realçar e louvar. O facto de se ter criado uma praça que não está apenas dirigida a um público - alvo faz com que assuma um carácter socialmente integrador. Mas, o que parece fazer a diferença é a aparência dos edifícios, onde se vê um esforço para fugir às opções tradicionalmente adoptadas porque afinal a habitação social não pode constituir um estigma. O facto de se tratar de habitação social, normalmente destinada a populações de estratos sociais mais baixos, não significa que tenha que ser de baixa qualidade.

António Ferreira Fonseca afirmava em 1994 que “*o PER tem à partida todos os ingredientes para o desastre*”. Esta ideia parece retratar o que sucedeu globalmente na cidade do Porto. De lamentar é o facto de ideias como estas serem expressas numa altura em que ainda estavam (ou pelo menos deviam estar) a ser formatadas as opções e visões estratégicas do programa PER e aparentemente foram ignoradas.

O Porto é um dos exemplos de subordinação das reais necessidades da população realojada a «*soluções abstractas equacionadas pelos técnicos*» (Freitas, 1994). Considera-se justificável a consideração das questões sociais e o envolvimento da população nos processos de decisão como

^{vi} url: http://www.filipeoliveiradias.pt/html/pt/imprensa/ficha.asp?P_cod_artigo=136, de 8 de Maio de 2009

^{vii} Provedoria de Justiça, Proc. R-3707/04 (A3), 15 de Dezembro de 2005

forma de garantir a melhoria efectiva da qualidade de vida dos indivíduos realojados, através, por exemplo, da inclusão do conhecimento das suas necessidades e aspirações como factor para a definição de soluções.

O facto de não se considerar a população como variável de decisão nos processos de decisão mostra que uma certa formatação de pensamento e a criação de estereótipos, isto é, definem-se critérios generalizadores e não se consideram as diferenças. Cada caso é único, com particularidades e especificidades, por isso, e como não existem receitas mágicas, as casas não podem ser construídas para «*peessoas abstractas*» ou construídas «*para pessoas que técnica ou politicamente se postula que têm (ou deveriam ter) determinadas características*». A este propósito, Michelson (1997), em relação à falta de sensibilidade social das intervenções afirma que «*as autoridades em habitação social encaram as pessoas em termos da sua capacidade económica. É assumido que a habitação social foi criada para famílias que não podem competir no mercado privado da habitação. (...) Os técnicos que concebem estas habitações não contemplam que estes clientes têm famílias em diferentes estados no ciclo de vida, diferentes idades, problemas sociais e interesses específicos. (...) Então, não surpreende que muitas famílias encarem como indesejáveis as habitações sociais que lhes são atribuídas, uma vez que estas foram construídas somente para o seu status económico, e não para as suas actividades quotidianas, e que essas habitações tendem a reflectir mais do que uma dimensão da sua existência*».

2.3. PROGRAMA DE FINANCIAMENTO PARA ACESSO À HABITAÇÃO – PROHABITA

2.3.1. APRESENTAÇÃO DO PROGRAMA

Desde 1987, através do Decreto-Lei n.º 226/87, de 6 de Junho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 150-A/91, de 22 de Abril, está permitido aos municípios estabelecerem Acordos de Colaboração, com o IGAPHE e INH, para realização de programas de habitação social municipal com o objectivo de realojar populações residentes em barracas.

Mais tarde, em 1993, foi criado o PER, com o objectivo de acelerar o processo de erradicação de barracas, mas apenas para as Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto que, por serem grandes centros urbanos, concentravam as maiores e mais extensas carências habitacionais. Como ficou demonstrado anteriormente, gerou-se uma situação de falta de equidade, sentida pelos municípios que não estavam abrangidos por regimes especiais que permitiam financiamento à habitação.

Por este facto, em 1995 foi publicado o Decreto-Lei n.º 197/95, de 29 de Julho, para colmatar esta “falha”, dando a todos os municípios a possibilidade de beneficiar de apoio financeiro para aquisição de fogos, em tudo semelhante ao que sucede com o PER.

Mais tarde, em 2003, através do Decreto - Lei n.º 271/2003, de 28 de Outubro, o PER volta a ser alterado para, enquadrando a vertente da reabilitação, se tornar num programa de realojamento adequado e adaptado às novas exigências da realidade da habitação.

Pela importância da reabilitação face à situação do mercado da habitação em Portugal, urge incentivá-la e, além disso, criar novas “soluções”, como por exemplo o arrendamento, *«com especial ênfase na participação de proprietários de habitações e prédios devolutos incluindo agentes económicos especialmente vocacionados nessa área, como os fundos de investimento imobiliário»* (DL 135/2004), ajudando a reabilitar parte do parque habitacional urbano bem como a re-habitação de fogos devolutos.

É desta forma que surge o Decreto-Lei n.º 135/2004, de 3 de Junho, entretanto alterado pelo Decreto-Lei n.º 54/2007, de 12 de Março, que estabelece o regime de acesso por parte dos Municípios, Regiões Autónomas, Associações de Municípios ou das entidades beneficiárias cuja participação é prevista no Prohabita, a financiamentos destinados ao realojamento de populações que vivam em situação de carência habitacional. A propósito do financiamento, existem diferentes modalidades: Celebração de Acordos de Colaboração entre INH e os beneficiários do Programa, financiamento directo a agregados familiares carenciados, comparticipações a fundo perdido, empréstimos bonificados.

A alteração referida deveu-se à necessidade de abranger novas situações, de forma a tornar o Prohabita um veículo de resposta às realidades urbanísticas e construtivas mais recentes. Mais especificamente, está prevista a inclusão de soluções sustentáveis (eficiência energética, redução do consumo de água e reciclagem de resíduos) e ao nível das acessibilidades na habitação, quer se opte pela reabilitação ou pela construção nova. Estas novas realidades aliadas à vontade em estimular a reabilitação e a habitação em fogos devolutos, em detrimento da construção nova, conduziram também a um maior reforço das condições de financiamento.

Apesar de mais abrangente relativamente ao PER, o Prohabita, aquando da regulação pelo diploma DL-135/2004, de 3 de Junho, apresentava uma “lacuna” respeitante à não inclusão, na definição de “situação de grave carência habitacional” de *«situações excepcionais de agregados familiares carenciados cujas habitações são destruídas por catástrofes ou desastres naturais ou que necessitam*

de alojamento urgente e temporário por não disporem de local para residir, designadamente em virtude da demolição de barracas ou edificações similares» (DL 54/2007).

Outra inovação trazida com a alteração do Decreto-Lei nº 135/2004, de 3 de Junho, é o facto de serem tidos em conta duas “necessidades especiais” que são, por um lado a *«reabilitação de bairros sociais em regime de propriedade horizontal, cujo estado de degradação justifica uma resposta integrada para corrigir as más condições de conservação, e até de segurança, solidez ou salubridade do edificado»*, e por outro, o apoio à criação de equipamentos nos próprios bairros sociais, no caso de serem inexistentes ou insuficientes os equipamentos urbanos de utilização colectiva. Ou seja, pretende-se estimular uma estratégia global e integrada de actuação nos edifícios e espaços envolventes, assim como a criação de novos equipamentos sociais.

No que respeita à forma de concretização do Programa, o “novo” diploma pretendia articular de forma mais eficaz o Estado e outras entidades, pelo que a possibilidade de estabelecer acordos com o INH foi alargada às associações de municípios, com o objectivo de obter uma resposta intermunicipal e promover a *«complementaridade entre diferentes municípios na resolução dos problemas habitacionais existentes nos respectivos territórios» (DL 54/2007).*

Ou seja, a actualização do DL – 135/2004, de 3 de Junho, pretendeu fundamentalmente criar um *«um enquadramento legal estabilizado, que faculte os meios necessários para solucionar, de forma célere e adequada, as situações de carência habitacional descritas e as novas exigências de habitações que garantam as condições de sustentabilidade e acessibilidade» (DL 54/2007).*

Os principais objectivos a destacar no Prohabita (referente ao DL 54/2007) são essencialmente dois: a resolução de situações de grave carência habitacional e a requalificação de edifícios e de bairros sociais.

Quanto ao primeiro objectivo, diz respeito a residências permanentes em estruturas provisórias, edificações deficientes ou em situações onde exista sobrelotação ou então a situações de realojamento urgente, induzido por calamidades, habitações destruídas por intempéries ou por demolições efectuadas no âmbito do PER.

Quanto ao segundo objectivo, este está dirigido para prédios devolutos ou arrendados em regime de renda apoiada, que sejam propriedade dos beneficiários e também para partes comuns e envolventes exteriores de edifícios (constituídos em regime de propriedade horizontal) degradados e que se localizem em bairros sociais. Este segundo objectivo abrange ainda a criação de equipamentos de certa forma implícito desde 2004 (DL 135/2004), bem como a inclusão de soluções de sustentabilidade e acessibilidade na reabilitação e construção.

Em termos de concretização do Programa, serão celebrados Acordos de Colaboração entre o INH e os Municípios, Associações de Municípios e Regiões Autónomas ou então será concedido financiamento directo aos agregados familiares com carências habitacionais. Para concretizar o Prohabita são dados apoios financeiros sob a forma de comparticipação a fundo perdido, ou então sob forma de empréstimos bonificados (por um período máximo de 25 anos, a contar desde a primeira utilização do capital; com um prazo de utilização até 30 meses, mas com possibilidade de ser prorrogado; e com uma bonificação que pode ser 1/3, 2/3 ou 75% da taxa de referência para o cálculo de bonificações, ou da taxa contratual, quando inferior).

Os apoios destinam-se a:

- Aquisição de habitação e partes acessórias;
- Aquisição total ou parcial, de empreendimentos habitacionais de custos controlados, construídos ou a construir;
- Aquisição total ou parcial, de edifícios devolutos degradados e realização de obras para a sua reabilitação, sendo possível sua conversão em unidades residenciais;
- Realização de obras de reabilitação de prédios ou fracções devolutas ou arrendadas em regime de renda apoiada, e que sejam propriedade dos beneficiários;
- Aquisição de prédios ou fracções autónomas de prédios devolutos degradados e realização de obras para a respectiva reabilitação;
- Incorporação de soluções de sustentabilidade e acessibilidade na construção ou reabilitação;
- Promoção de empreitadas de reabilitação das áreas comuns e envolvente exterior de edifícios integrados em bairros sociais degradados, em regime de propriedade horizontal;
- Aquisição, construção, ou reabilitação de edifícios para criação de equipamentos sociais em bairros sociais;
- Obras de construção de nova habitação ou de reabilitação da habitação própria e permanente;
- Pagamento de renda ou do custo de estabelecimentos hoteleiros ou similares.

No que respeita às entidades beneficiárias, poderão ser:

- Regiões autónomas, associações de municípios e municípios, Institutos públicos e as entidades públicas empresariais de capitais exclusivamente públicos das regiões autónomas com competências na promoção e gestão de habitação social;
- Empresas públicas regionais e municipais;
- Instituições particulares de solidariedade social, pessoas colectivas de utilidade pública administrativa que prossigam fins assistenciais e instituições privadas sem fins lucrativos, de reconhecido interesse público;
- Cooperativas de habitação e construção;
- Agregados familiares carenciados.

Quanto aos “fins” das habitações e dos equipamentos sociais promovidos no âmbito do Prohabita, destinam-se respectivamente, a residência permanente dos agregados - podendo ser atribuídas sob os regimes de renda apoiada ou de renda resolúvel - e destinados prioritariamente à utilização colectiva dos moradores dos empreendimentos - podendo apenas ser alienados nos termos do Programa, ou então arrendados, cedendo a sua utilização ou exploração a terceiros.

2.3.2. RESULTADOS DO PROGRAMA

De acordo com informação disponível no ACÓRDÃO Nº 159 /08 – 11. DEZ. 08 – 1ª S/SS do Tribunal de Contas, em 28 de Setembro de 2004, foi celebrado um Acordo de Colaboração entre o Município do Porto e o INH, segundo o qual o município do Porto se comprometeu a realizar 5300 habitações.

Destas, 300 dizem respeito a construção em regime de custos controlados, e as restantes, propriedade do município, seriam sujeitas a acções de reabilitação.

Esta acção implicava um investimento estimado em 144.541.500,00 €, sendo que o INH financiava 140.632.000,00 € (70.316.000,00 €, sob a forma de omparticipação a fundo perdido, a conceder pelo

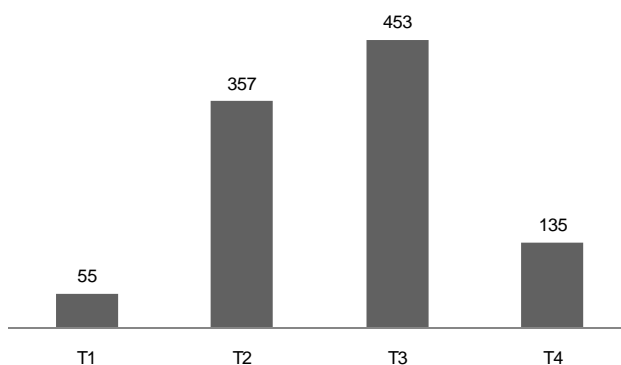
INH, e até 70.316.000,00 €, sob a forma de empréstimo bonificado, a conceder pelo INH, directamente, ou através de uma instituição de crédito que com ele tenha celebrado o protocolo).

Para tal, foi delegada na “Empresa Municipal de Habitação e Manutenção”, actualmente designada por “CMPH – DomusSocial – Empresa de Habitação e Manutenção do Município do Porto, EM”, a responsabilidade de reabilitar 5000 habitações da propriedade do município, e na “Empresa Municipal de Gestão de Obras Públicas”, foi delegada a função de construir 300 habitações, em regime de custos controlados. De notar que a DomusSocial celebrou um contrato programa com a CMP que lhe consagra a manutenção e gestão do parque habitacional, para efectuar a reabilitação de fogos municipais, para além de determinar a ocupação daqueles que viriam a ser construídos.

Em Dezembro de 2007 procedeu-se à contração de um empréstimo no valor de € 4.464.975,22, com duração de vinte anos, e que se destinava a financiar obras de reabilitação de 1000 fogos (propriedade do município) em diversos prédios municipais.

Em 27 de Junho de 2008 foi assinado entre o IHRU (antigo INH) e a DomusSocial um contrato de comparticipação que se destinava a financiar a reabilitação de 1000 fogos de habitação social, localizados em várias freguesias do concelho do Porto e com as seguintes características:

Fig.2.10 - Tipologias dos fogos Prohabita a reabilitar



Fonte: Tribunal de Contas (2008)

Esta operação estimava um valor para as obras de reabilitação de € 8.929.950,44, do qual € 4.464.975,22 seria financiado pelo IHRU, sob a forma de comparticipação a fundo perdido. De referir que estes 1000 fogos foram concluídos no ano de 2006.

Em declarações à Agência Lusa, em Fevereiro de 2009, o administrador da DomusSocial afirmou que «a Câmara do Porto está a cumprir o protocolo assinado em Setembro de 2004»^{viii} no âmbito do Prohabita, protocolo que previa a reabilitação de 3 000 fogos e a construção de 300.

^{viii}url:http://aeiou.expresso.pt/habitacao_social:_camara_do_porto_rejeita_acusacoes_do_bloco_de_esquerda=f496838,06 de Maio de 2009

O administrador da DomusSocial, garantiu que até Setembro de 2009 os restantes fogos serão alvo de reabilitação. Dessa forma, a taxa de execução dos fogos reabilitados, para o período 2004-2008 é a seguinte:

Quadro 2.5 - Prohabita: Fogos reabilitados e Taxa de execução (2004-2008)

Ano	Fogos Reabilitados	Taxa de execução
2004	85	1,7%
2005	1119	24,1%
2006	1000	44,1%
2007	1000	64,1%
2008	1048	85,0%

Fonte: ^{ix}

2.3.3. ANÁLISE CRÍTICA DOS RESULTADOS

A análise que seguidamente se apresenta baseia-se no documento, anteriormente indicado como de referência: *Contributos para o Plano estratégico da habitação* – Sumário Executivo e Relatório 2 – Políticas de Habitação - 2008-2013, realizado em Abril de 2008.

O Prohabita, apresentado como programa de financiamento para acesso à habitação, parece ir ao encontro da resolução de lacunas existentes nos vários diplomas legais que legislavam a forma como se fazia realojamento em Portugal.

Analisando o Decreto-Lei n.º 135/2004, de 3 de Junho, percebe-se que tende a incluir no seu conteúdo a *revisão crítica* dos programas de realojamento que o antecederam, nomeadamente no que diz respeito à reabilitação do edificado existente e em estado de degradação. Mas vai mais além possibilitando aos seus destinatários um leque de opções de realojamento nunca dantes incorporado nos outros diplomas.

Relativamente ao Decreto-Lei n.º 226/87, de 6 de Junho, é interessante verificar a continuidade existente entre os dois diplomas em termos territoriais (programas de âmbito nacional) e temporal (programas permanentemente abertos), bem como na relação contratual entre a Administração Central e a Administração Local.

Talvez por isso se possa considerar o Prohabita o sucessor legítimo do Decreto-Lei n.º 226/87, de 6 de Junho, ao contrário de, por exemplo o PER, que limitava a dimensão temporal e territorial, para além dos limites existentes na “definição” dos beneficiários do Programa. Aliás, uma das grandes inovações trazidas pelo Prohabita diz precisamente respeito à redefinição e alargamento do conceito de carência habitacional, por não considerar apenas populações a residir em barracas ou similares.

Outra grande inovação detectada diz respeito à adequada adaptação às realidades actuais, no que concerne à reabilitação e ao arrendamento.

^{ix}[url:http://aeiou.expresso.pt/habitacao_social:_camara_do_porto_rejeita_acusacoes_do_bloco_de_esquerda=f496838](http://aeiou.expresso.pt/habitacao_social:_camara_do_porto_rejeita_acusacoes_do_bloco_de_esquerda=f496838), 06 de Maio de 2009

Um dos “defeitos” imputados ao PER, nomeadamente pelas autarquias envolvidas no processo, dizia respeito aos níveis de endividamento gerados pela sua implementação/operacionalização e com a consequente insegurança relativamente à sustentabilidade financeira das políticas públicas (não devemos esquecer o “fraco desempenho” registado pelo PER no período entre 2002 e 2005, muito devido à possível falta de garantia de financiamento por parte da Administração Central).

Nesse sentido, o Prohabita equaciona soluções alternativas de financiamento, que vão mais além do que conceder financiamento apenas aos promotores de habitação. O facto de, por exemplo, ser possível conceder financiamento directo a agregados familiares carenciados parece mostrar uma nova forma de encarar os problemas da habitação imputando aos próprios mais deveres e responsabilidades.

A introdução pelo Prohabita da preocupação com a sustentabilidade financeira das políticas públicas de habitação (por exemplo Fundos de Investimento Imobiliário) (Guerra et al., 2008c) parece vir de encontro às respostas negativas dadas pelo PER nesta matéria.

Analisando os objectivos a que o Programa se propõe é possível verificar que, como é natural, um deles passa pela resolução de graves carências habitacionais, enquanto o segundo objectivo, de requalificação de bairros sociais degradados ou que não estejam providos de equipamentos públicos. Aliás, as acções de reabilitação em edifícios de propriedade horizontal passam a assumir um estatuto de “*regime especial*”.

De referir também que foram previstas medidas de incentivo à reabilitação cujas comparticipações têm valores superiores aos estabelecidos para a construção nova.

Outro aspecto muito interessante a reter está relacionado com a sustentabilidade física e económica da habitação que por ser um tema tão actual na nossa sociedade não parecia fazer sentido deixá-los à margem.

O facto de se tentar procurar reabilitar ou construir novos edifícios de forma sustentável tende a ser uma mais-valia para a viabilidade financeira futura dos empreendimentos, com especial relevância e impacto nos empreendimentos habitacionais municipais.

Mais um ponto positivo a destacar, e que em programas como o PER não foram muito conseguidos/valorizados, diz respeito à dimensão intermunicipal das relações conseguido através da permissão de entidades, tais como as Associações de Municípios, serem beneficiárias do Prohabita, o que aliás vai ao encontro das expectativas do QREN, o qual privilegia actuação a este nível territorial (Guerra et al., 2008c).

Ou seja, de facto, este Programa distancia-se dos anteriores de forma positiva, por privilegiar o contacto entre actores intermunicipais, resultando dessa forma a partilha de experiências e criação de sinergias fundamentais para o sucesso de futuras intervenções.

À semelhança do que foi efectuado na Avaliação Intercalar no âmbito do PER, no caso do presente programa, algumas autarquias (4) também foram ouvidas e salientaram alguns aspectos interessantes, tais como:

- Demora na resposta às candidaturas enviadas para o IHRU;
- Desconhecimento do “conteúdo exacto” do Programa, com consequências menos positivas para a concepção das candidaturas;
- Expectativa generalizada de que deve ser a Administração Central a abarcar com as responsabilidades financeiras para a resolução dos problemas de habitação dos municípios, quando o que se pretende com o actual diploma é reduzir a comparticipação a fundo perdido pela Administração Central.

Globalmente, os aspectos mais positivos a destacar prendem-se com o alargamento do conceito de “carência habitacional” e o *esforço legislativo de vários apoios públicos* à reabilitação e construção nova. Nesta área, é fundamental destacar também a concordância com o conjunto das políticas nacionais, operacionalizando conceitos tais como a reabilitação, sustentabilidade ou então, colaboração interinstitucional.

É igualmente interessante verificar a gama de opções de realojamento disponível, bem como o incentivo à optimização de recursos.

Através do diploma que regula o Prohabita existe a possibilidade dos municípios arrendarem fogos existentes no mercado para posteriormente os subarrendar às famílias carenciadas segundo o regime de renda apoiada, permitindo ultrapassar as limitações das autarquias impostas pelas restrições ao endividamento, mostrando-se como uma oportunidade que visa estimular o mercado de arrendamento, e a reabilitação do património edificado (Guerra et al., 2008c).

O estímulo ao arrendamento vai permitir equilíbrio económico e social, através da sua projecção como *«um verdadeiro instrumento de desenvolvimento económico do País»* (Ministro das Cidades, Administração Local, Habitação e Desenvolvimento Regional, 2004).

Guerra et al. (2008c) na crítica efectuada ao Prohabita refere que os aspectos mais negativos a destacar prendem-se com dois factos.

Um diz respeito ao modelo adoptado para solucionar um problema multidimensional recorrendo a uma única solução. Isto é, continua-se a recorrer a um modelo que privilegia mais a resolução de problemas quantitativos em detrimento da busca de soluções de verdadeira resolução dos problemas das populações socioeconomicamente mais carenciadas. Por outro lado, a continuidade da opção por um modelo que conserva uma *«lógica de alojamento apoiado de tipo definitivo e “institucional”*» é contraproducente para o incentivo das iniciativas de mobilidade residencial perspectivada como modelo de intervenção proposto para a habitação municipal no Plano Estratégico de Habitação (Guerra et al., 2008b).

O outro motivo prende-se com a rigidez dos Acordos de Colaboração, os quais, em algumas situações se mostram incapazes de responder com prontidão a situações de resolução imediata facto que faz sugerir o arrendamento e o subarrendamento como soluções mais expeditas.

2.4. SÍNTESE

Os programas de realojamento surgidos nas últimas décadas em Portugal, destinados à resolução de graves carências habitacionais, surgiram como uma tentativa de melhorar as condições de vida de populações socioeconomicamente carenciadas.

Tais programas foram, do ponto de vista do conteúdo das intervenções, tentativas de afirmar a existência de preocupações não apenas relacionadas com a habitação, fazendo acreditar na existência de uma relação «*habitação e “inserção social”*» (Conceição, 2002).

No entanto, a forma como os programas de realojamento de populações foram conduzidos nos últimos anos leva a crer que a reflexão em torno dos problemas sociais que lhes estão subjacentes assume um papel muito mais formal do que de conteúdo. A forma como os processos foram conduzidos, em particular o PER, mostra que se têm feito grandes exigências no que toca às competências de cada agente de intervenção, no entanto, a discussão do conteúdo do programa foi marginalizado impondo como «*única baliza a obrigação temporal de a cumprir*» (Freitas, 1994).

Efectivamente, como foi possível compreender pelos pontos anteriores deste capítulo existiu um abandono da dimensão social da habitação em detrimento de soluções quantitativas e distantes dos reais interesses da população a realojar e do equilíbrio social e económico dos territórios urbanos onde as intervenções foram realizadas. Talvez tenha sido precisamente esse abandono do “social na habitação” que levou a algumas “soluções PER” de “deportação periférica massificada” de populações socioeconomicamente carenciadas que efectivamente não encontraram uma verdadeira melhoria da qualidade de vida no processo de realojamento.

Outro traço dos programas de realojamento analisados é burocracia associada à preparação e operacionalização das iniciativas desenvolvidas. Por outro lado, é a rigidez da fase de concepção que aumenta a probabilidade de falibilidade dos programas. É esta rigidez dos Acordos de Colaboração que inviabiliza respostas a necessidades imediatas.

Outra questão importante diz respeito às consequências do modelo que continuamente se vem a adoptar na provisão de habitação pública em Portugal. O modelo seguido, privilegiando a lógica de um alojamento apoiado do tipo definitivo e institucional, aniquila à partida soluções mais inovadoras como o PER – Famílias, em que as famílias ficavam com mais responsabilidade pela compra de habitação.

No caso específico do município do Porto, as principais conclusões a retirar destes programas são que através do PER foram conseguidos excelentes resultados quantitativos; qualitativamente tais resultados parecem ter contribuído para eventuais situações de exclusão social e segregação espacial; a unilateralidade dos processos de decisão e a ausência de sinergias externas quer a uma escala local quer a uma escala intermunicipal não conduziram a soluções de acordo com os princípios de uma visão sistémica e integrada (exigida quando se pretende mais resultados positivos). No caso do programa Prohabita é de louvar a importância dada pelo município à reabilitação do edificado existente uma vez que a esmagadora maioria dos fogos acordados estão destinados a reabilitação (94% dos fogos).

Este facto é muito positivo para a cidade do Porto que, tal como se mostrou no capítulo anterior possui uma série de edifícios com necessidade de reparação (quer de propriedade privada quer de propriedade

pública) potencialmente solucionada com iniciativas como o Prohabita. Numa óptica meramente quantitativa é possível constatar que no caso da cidade do Porto o Programa está a ter resultados positivos, com uma taxa de execução a atingir os 85% no penúltimo ano de cumprimento do Acordo de Adesão estabelecido entre o município do Porto e o INRH.

Os quadros que seguidamente se apresentam pretendem resumir (de forma o mais clara possível) os principais aspectos destacados na apresentação e análise crítica dos resultados dos programas PER e Prohabita.

- Programa PER

Quadro 2.6 -Resumo dos resultados PER/PER – Famílias: Portugal, AMP, Porto

		Portugal	AMP	Porto	Observações
Oportunidade de inovação na organização e operacionalização		■	■	■	Expectativa dos municípios
Enquadramento orgânico de gestão do processo	a) Comissões de Coordenação				AMP: foi dada particular importância a c)
	b) Gabinetes Autónomos				
	c) Divisões de Educação e Acção Social				
	d) Serviços de habitação	■	■	■	
	e) Disperso				
Motivos de implementação	a) Reinserção Social				AMP: > importância de a) em relação a b)
	b) Qualificação Arquitectónica/Urbanística				
	c) Erradicação de Barracas	■	■	■	
Programas complementares ao PER	a) Reinserção Social				a): Integrar;PNLCP
	b) Renovação urbana	■	■	■	b): IORU
Taxa de execução PER (2006)	a) [50%;75%[■		■	
	b) [75%;100%]		■		
PER/PER-Famílias	a) <5%			■	
	b) [5%;10%[■	■		

Fonte

Quadro 2.7 - PER: Pontos positivos identificados (Portugal, AMP, Porto)

	Pontos positivos	Portugal	AMP	Porto	Consequências
1.	Veículo de erradicação de barracas e similares	■	■	■	Melhoria das condições de habitabilidade
2.	Consciencialização dos reais problemas	■	■	■	Sensibilização p/evitar graves erros urbanísticos e arquitectónicos que mancharam os bairros de habitação
3.	Requalificação urbana	■	■	■	Contributo para a melhoria das características urbanísticas de alguns espaços

Quadro 2.8 - PER: Pontos negativos identificados (Portugal, AMP, Porto)

	Pontos negativos	Portugal	AMP	Porto	Consequências
1.	Défice de parcerias	■	■	■	Défice de reinserção social
2.	Carácter de urgência PER vs Falta de amadurecimento das propostas	■	■	■	Boicote aos bons princípios e estratégias: Realojamento satisfatório
3.	1.+2. + Diferentes temporalidades	■	■	■	Défice na partilha e troca de experiências entre municípios Potencialidades do PER ao nível metropolitano ficou comprometido
4.	Elevado preço dos terrenos	■	s/inf	■	Densificação e a guetização dos bairros de habitação municipal
5.	Descentralização para os municípios sem negociação	■	■	■	Problemas financeiros a longo prazo
6.	Elevado esforço financeiro exigido às autarquias	■	s/inf	■	Indefinição da gestão futura do parque habitacional municipal s/ verbas adicionais
7.	Ausência de previsão de equipamentos complementares	■	s/inf	■	Falta do "social das políticas de habitação"
8.	Construção massificada	■	s/inf	■	Guetização
10.	Ausência de melhoria global e qualitativa das condições de vida	■	s/inf	■	Perpetuação de situações de exclusão social e urbanística

Quadro 2.9 - PER: Entraves e virtualidades

Entraves		Virtualidades
Concepção e implementação	Programa Prioritário	Melhoria efectiva das condições de habitação
	Ambiguidade sobre responsabilização futura dos problemas habitacionais	Possibilidade de participação de IPSS
	Questões de equidade	Possibilidade de participação activa das famílias
	Desajuste face a características locais específicas	
Materialização e logística	Aquisição de terrenos infra - estruturados	
	Viabilidade financeira a curto, médio e longo prazo	
	Implementação tardia do PER-Famílias	
	Aceitação das "famílias PER" pelas "famílias não PER"	
	Problema das "ilhas" privadas na cidade do Porto	
	Obstáculos formais e organizativos p/ o recurso a outros Programas	

- Programa Prohabita

Quadro 2.10 - Inovações do Prohabita relativamente ao PER

Inovações relativamente ao PER		Consequências
Âmbito territorial e temporal mais alargado		Maior número de beneficiários do Programa
Veículo de resposta às realidades urbanísticas e construtivas mais recentes	Reabilitação e habitação de fogos devolutos Construção sustentável	Adaptação às reais necessidades habitacionais
Especial atenção à reabilitação urbana e ao arrendamento		Gestão do parque habitacional existente
Atenção "especial" aos bairros sociais	Reabilitação Criação de equipamentos	Estratégia mais global e integrada
Acordos c/ o INH alargado às associações de municípios		Articulação mais eficaz entre Estado/Outras entidades Obtenção de uma resposta intermunicipal
Soluções alternativas e diversificadas para financiamento		Maior distribuição de deveres e responsabilidades
Dimensão intermunicipal das relações		Partilha de experiências/novas sinergias

Quadro 2.11 - Aspectos positivos e negativos do Prohabita

Aspectos positivos	Aspectos negativos
Revisão crítica dos anteriores programas de realojamento	Demora nas respostas às candidaturas
Maior importância dada à reabilitação do edificado existente	Rigidez da figura dos acordos de colaboração
Leque de opções de realojamento muito mais vasto	Continuidade de uma lógica de alojamento apoiado de tipo definitivo e "institucional"
Aposta no arrendamento no mercado privado como forma de equilíbrio socioeconómico	

«Realojar não significa apenas transferir fisicamente as populações das barracas para os novos bairros.»

Nuno Portas (1995)

3

A NECESSIDADE DE CONSIDERAR O REALOJAMENTO UM PROCESSO MULTIDIMENSIONAL

3.1. QUESTÕES FUNDAMENTAIS

As problemáticas associadas ao alojamento constituem, desde há muito tempo, uma questão fundamental nas abordagens feitas às estruturas espaciais urbanas.

Diversas abordagens podem ser feitas o que mostra a complexidade do tema cujas teorias abordam questões tais como as desigualdades sociais, modos de vida, estruturação urbana, questões ambientais, económicas e correntes ideológicas. Fundamentalmente, a relação entre a questão do alojamento e a questão do espaço urbano assenta em grande medida em disciplinas tais como a psicologia, a sociologia urbana, economia, urbanismo, arquitectura e planeamento do território.

Diferentes abordagens foram identificadas ao longo do tempo como resultado da compreensão da questão do alojamento. No início dos anos oitenta, Keith Bassett e John Short (1980) apresentaram cinco perspectivas diferentes da forma como a questão do alojamento era abordada.

Quadro 3.1 - Abordagens à questão do alojamento

Abordagem	Áreas de Interesse	Autores	Ano
Ecológica	Modelos espaciais de estruturas residenciais Relação meio ambiente/comportamento urbano	Burgess	1925
Neo Clássica	Localização residencial depende das escolhas dos indivíduos Racionalidade económica e sociológica	Alonso	1964
Institucional	Organizativa Lógica da oferta e da procura Constrangimentos do mercado/acesso Conflito de localização Relações sociais/relações de propriedade do alojamento: conflito	Pahl Form Saunders	1975 1973 1981
Marxista	Alojamento: bem de consumo/factor de uso Crise do alojamento: estrutural (necessidades básicas, bens e serviços socializados)	Harvey Castells	1973 1974
Modos de vida	Formas e usos de apropriação do espaço	Lefèbvre Chombart de Lauwe	1959/1970 1959

Adaptado de Guerra (1997b)

A primeira abordagem centra-se na teoria social da ecologia humana em que surge uma relação natural entre o meio ambiente e os comportamentos dos indivíduos e consistiu na observação dos modelos de localização e de diferenciação residencial.

Em 1964, Alonso apresenta a abordagem neo-clássica, baseada na economia neo-clássica, a qual diz respeito à maximização da utilidade e onde se enfatizam as escolhas das famílias (as escolhas feitas vão organizar a economia e a sociedade). Esta abordagem introduziu um factor de racionalidade económica e sociológica na forma de produção e apropriação do espaço (pressupõe existência da relação directa entre consumo do espaço e preço da distância e também os seus rendimentos).

Por sua vez, a abordagem institucional está directamente ligada à sociologia weberiana, assente nos constrangimentos de acesso, bem como no poder que os vários grupos possuem (facto que poderá gerar conflitos). Ou seja, é introduzida na lógica da procura a lógica da oferta. Nesta abordagem é contestada a capacidade de escolha em função dos rendimentos dos indivíduos, para além de se preocupar com a natureza das relações sociais associadas às relações de propriedade do alojamento.

A teoria social assente no materialismo histórico fundamenta a abordagem marxista, em que a questão do alojamento surge como uma das questões centrais da formação social – capitalista. O alojamento é visto tanto como um bem de consumo como a reprodução da força de trabalho, pois emerge como factor de troca e factor de uso, gerando valores contraditórios na coerência do modelo actual de produção. Desse modo, esta abordagem afirma que a crise do alojamento é uma crise estrutural, apenas resolvida quando as necessidades básicas, os bens e serviços que satisfazem a sociedade, forem socializados.

Por fim, falta fazer uma pequena referência à abordagem dos modos de vida. Esta surge pela mão de Lefèbvre e Chombart de Lauwe em 1959. Para estes autores, esta abordagem concorda com os princípios do interacçãoismo simbólico e a psicologia ambiental, mostrando interesse pelos usos e formas de apropriação do espaço.

A habitação é uma necessidade básica essencial para todas as famílias tornarem praticável a sua vivência quotidiana. No entanto, não é apenas “isto” mas sim “outras coisas”: é a consequência de um processo de produção; constitui um elemento indispensável da estrutura da cidade, condicionando a imagem do território; é património ou um “objecto” de investimento; e é um componente das “políticas sociais”. Mas, para que a habitação possa ser todas “estas coisas”, é fundamental a

existência de solo e investimento, trabalho, condições de acesso e capacidade para manter a longo prazo as condições de habitação. Além disso, é necessário ter consciência de que o seu significado não é constante, variando consoante o grupo social a que se destina e da época de análise. Considerar uma casa apenas o lugar onde se está alojado é muito redutor. É necessário que esse local de alojamento garanta condições específicas e que estão interligadas com questões de: proximidade a serviços, equipamentos e a determinados espaços da cidade; existência de conforto e espaço suficientes. Para além disso é essencial conseguir manter esse espaço ao longo do tempo pois não basta que esteja acessível. É necessário manter a sua função, tendo em conta as questões económicas inerentes e questões relacionadas com a manutenção da casa e espaços envolventes, para além de ser fundamental deter a capacidade de controlo sobre a própria habitação (Conceição, 1997).

Pela grande importância que a habitação representa para o bem - estar do ser humano, não pode ser considerada de forma isolada. Está sem dúvida interligada com outros sectores tais como a saúde, as questões de enquadramento social e de carácter económico.

Ao longo do tempo o mercado da habitação tem-se alterado e a tendência é para a existência de desequilíbrios entre a produção e o consumo, com consequências graves para as famílias especialmente carenciadas que não têm acesso a esse mercado, sendo a única solução alojamentos de fraca qualidade habitacional.

Para as populações, cujos percursos migratórios estavam dirigidos para as grandes cidades, a procura da melhoria das condições de vida era o objectivo primordial. No entanto, as fracas qualificações que possuíam não lhes permitiram auferir rendimentos suficientes capazes de responder às suas reais necessidades habitacionais. Consequentemente, origina-se um vasto conjunto de desvantagem sociais que levam à fixação dessas populações em conjuntos habitacionais cujo habitat é precário e degradado (Carneiro, 2003). Sem dúvida que é para estes indivíduos que os problemas habitacionais se tornam um verdadeiro problema, e tal como Henrique Sá (Sá, 1975) afirma, *«os problemas de habitação estão intimamente ligados aos problemas de saúde e de enquadramento social, havendo assim uma relação muito estreita entre doença, delinquência e bairros miseráveis (...) O uso das habitações deverá satisfazer as necessidades de convívio indispensável à vida familiar e, noutras ocasiões deverá permitir o isolamento por motivo de repouso ou sono»*.

Face a uma situação habitacional verdadeiramente negativa que, em muitos casos, estaria próxima do “desumano”, surgiram acções programáticas, levando ao realojamento das populações mais carenciadas. Em termos de significado, a palavra realojar “*pode significar alojar de novo, e tem estado quase sempre associado à necessidade de atribuir alojamento a famílias vitimadas por catástrofes, a famílias residentes em áreas a desafectar em sequência de obras públicas ou ainda a programas de eliminação sistemática de ilhas e à distribuição de fogos pelos seus habitantes*” (Freitas, 1994).

O que se espera do realojamento é o incremento de qualidade habitacional e de vida. Mas, muitos foram os casos em que as populações foram confrontadas com novos panoramas habitacionais que estavam longe das suas reais carências e expectativas. Além disso, será que apenas mudar de cenário residencial é suficiente para a melhoria efectiva das condições de vida destas populações e para a correcta reestruturação dos modos de vida? Não seria mais sensato pensar que realojar não é apenas fornecer uma habitação, mas sim um veículo para atingir o bem – estar das famílias?

Na década de 90 começa-se a perceber que a dimensão dos problemas relativos ao realojamento já não está, ou pelo menos não devia estar, exclusivamente centrada nas questões relacionadas com a provisão da habitação.

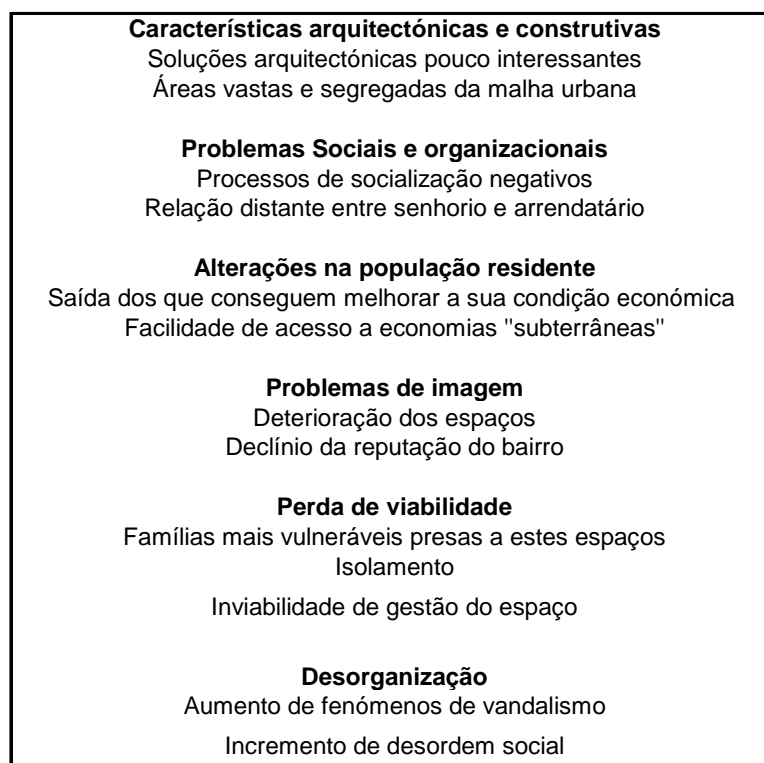
Parece evidente que questões relacionadas com a *«mundialização da economia, a concentração metropolitana e a consequente complexificação da gestão urbanística destes espaços, a crise no mercado de trabalho, a exclusão e a segregação espacial»*, são aspectos relevantes que as políticas de habitação devem ter em linha de conta. Além disso, é certo que as especificidades locais e a participação activa das populações envolvidas deverão ser tidas em consideração para resolver os desafios e dificuldades apresentadas às actuais políticas de habitação (CET/ISCTE, 1998).

Falar em problemas inerentes ao realojamento de populações implica a integração das acções desenvolvidas num contexto mais geral, isto é, não se pode desprezar as que condições criadas estão dependentes de macro - conjunturas que restringem e condicionam as opções toadas aos vários níveis de governação.

Para Murie et al. (2003), são também os “macro – acontecimentos” que condicionam os comportamentos e as oportunidades de locais tais específicos. Assim sendo, consideram que *«o que sucede nos bairros está influenciado por acontecimentos económicos, demográficos, socioculturais e políticos que sucedem à escala urbana, regional, nacional, europeia e até global. Cada bairro está situado (ou próximo de) uma cidade, numa região, num país e está influenciado por uma combinação particular de “macro – acontecimentos”»*. Portanto, é importante perceber que os problemas e dificuldades que podem surgir têm vários responsáveis, e deverão ser compreendidos mediante determinados contextos sociais, culturais, políticos, económicos, temporais e locais.

Power (1999) apresenta uma abordagem multidimensional que sintetiza o processo de polarização que ocorre em bairros de habitação socioeconomicamente deprimidos que sofrem, por exemplo, de problemas relacionados com segregação espacial, estigmatização e exclusão social.

Fig.3.1 - Processo de polarização de bairros problemáticos



Adaptado de Power (1999)

Ou seja, as causas do declínio social de conjuntos habitacionais que tendam a concentrar um número elevado de pessoas parecem passar pela forma errada como se projectaram os espaços (baseado em conceitos falhados de desenho urbano), na escala excessivamente larga dos conjuntos habitacionais, bem como na forma adoptada para sua gestão. Quando a estes parâmetros se associam as características socioeconómicas de populações mais desfavorecidas (anteriormente analisadas no Capítulo 1 do presente texto) percebe-se facilmente que estão criadas condições para a exacerbação dos problemas.

Os casos de sucesso de recuperação de bairros de habitação problemáticos passou pelo reconhecimento da necessidade de abandonar uma política “top-down” que não reconhecia a importância da participação da população nem previa quaisquer preocupações com as expectativas e anseios da população ou o seu apoio social. Como tal, parece ser fundamental dar importância a modelos “bottom – up” que tirem maior proveito das potencialidades da população (Power, 1999).

Para que a política de realojamento tenha consequências verdadeiramente úteis e positivas, e tal como acautela Isabel Guerra (1994) para o caso português, «... reconhecer que a política de alojamento social dos anos 60-70 foi um fracasso. Fracasso não apenas no modelo arquitectónico, mas também de soluções urbanísticas na densificação, na desintegração e no inacabamento dos projectos, nas normas de atribuição dos fogos, e a outros níveis». O processo de realojamento de populações carenciadas é deveras complexo, em que pelas características únicas da população, se exige uma solução particularmente adaptada a tais características. Não existem soluções rápidas, e quando assim é a probabilidade de fracasso aumenta. A maioria das experiências de realojamento das décadas de 60

e 70 conduziram à violência e insegurança urbana e a criação de guetos onde estava ausente a qualidade de vida, ou seja, à degradação física e social do habitat (Guerra, 1997a).

Quem faz política de habitação deve ter consciência que os problemas relacionados com a habitação são multisectoriais pois «... a habitação constitui em si mesma um fenómeno social pelos problemas sociais que levanta e pelas circunstâncias históricas em que se desenvolve. Está ligada às formas de comportamento do grupo familiar e de todo um sistema social e económico em que se instala ou é construída. (...) Daí o poder ser encarado como um indicador para a explicação de hábitos e formas de vida de um determinado meio social» (Branco, 1994).

Em várias situações, motivadas por opções meramente políticas (urbanísticas e de controlo social) dos executivos camarários, o realojamento das populações faz-se para a periferia dos núcleos urbanos e, consequentemente, esse processo pode constituir uma verdadeira deportação. Nesses casos, impõe-se um afastamento do espaço físico dos espaços anteriormente habitados, muitas vezes longe das oportunidades de emprego o que dificulta uma possível integração desses indivíduos que, em variadíssimos casos, possuem baixos recursos económicos.

Mais ainda, o processo de realojamento constitui a perda dos laços de solidariedade e a ruptura de comunidades, situação corroborada por Scudder (1982), ao referir que, quando uma população é obrigada a alterar o seu local de residência fica sujeita a um “esforço” capaz de provocar “stress multidimensional de deslocalização”, uma vez que implica a ruptura de redes sociais pré-existentes criadas ao longo do tempo. Esse afastamento para a “periferia” pode ser motivo para as famílias aumentarem os encargos significando o fracasso social da iniciativa. Foi precisamente isso que aconteceu com o Plano de Melhoramentos (Decreto - Lei n.º 40 616) da cidade do Porto datado de 1956 em que, para além do referido, assistiu-se à afectação da vulnerabilidade social dos indivíduos através da perda do “sentimento de pertença” a uma comunidade (Matos, 1994).

O processo de realojamento é de natureza complicada por ter que lidar com muitas variáveis complexas (elas próprias também multisectoriais). Em alguns casos são o resultado de acções de demolição de complexos de edifícios.

Para populações realojadas muitas vezes não são os próprios indivíduos a escolher o próximo alojamento a habitar. Esta concepção defendida por Pierre Gilbert (2007) é corroborada pelos resultados recolhidos por Guerra (2002) aquando do estudo elaborado no Bairro do Cerco (apresentados em ponto posterior do presente capítulo). O facto de a escolha do novo alojamento ser feita por uma “entidade externa” cria situações de dupla violência, quer física quer simbólica. Ou seja, é uma violência física porque consiste num despejo/expulsão, e uma violência simbólica porque tem como consequência a perda e rotura de redes de sociabilidade e modos de apropriação do espaço. Ainda neste contexto da “simbologia” é de referir a perda de apropriação privada da casa o que faz lembrar aos residentes que a área que está prestes a ser abandonada caracteriza-se por ser problemática, o que contribui para a estigmatização. Mas, por outro lado, a demolição pode ter um efeito positivo na trajectória habitacional dos indivíduos, podendo significar a oportunidade para saírem de locais normalmente associados, pela sociedade em geral, à concentração de população socialmente excluída, relegada e obrigada a permanecer nesses locais, mesmo contra a sua vontade. Este facto constitui para muitos indivíduos um pesado estigma.

O facto de se residir nesses locais cria o “efeito da estigmatização da morada”, ou seja, o facto de se residir em determinado local faz com que se limite o acesso a habitação num outro local, quer seja um local com habitações disponíveis para comercialização no mercado privado quer se trate de habitações

municipais, circunstância justificada por se pensar que as populações residentes em bairros estigmatizados são sinónimo de problemas (Gilbert, 2007).

De facto, este estigma está presente em vários aspectos da vida das pessoas residentes em bairros de habitação social na cidade do Porto, facto que a autora do presente trabalho teve oportunidade de confirmar em inúmeras conversas com habitantes de vários bairros de habitação municipal. Nessas conversas foram relatadas situações de dificuldade no acesso a empregos ou situações em que se acreditava na dificuldade de acesso a uma nova residência pelo facto de, no momento actual, habitarem em bairros problemáticos da cidade.

A questão que se pode então colocar é como alterar estes factos e perceber até que ponto o (“bom”) realojamento das populações estigmatizadas pode ser factor determinante na promoção de percursos residenciais mais positivos, relativamente aos experienciados em fases anteriores.

A situação habitacional em Portugal está longe de ser perfeita, e as desigualdades ainda estão muito vivas e presentes. Ao longo das últimas décadas diversos programas de habitação foram implementados na tentativa de solucionar as situações de grave carência habitacional. Programas como o PER – Programa Especial de Realojamento ou o Prohabita – Programa de Financiamento para Acesso à Habitação, já abordados num capítulo próprio, foram a tentativa de acabar com determinadas “chagas” urbanas que afectavam gravemente as áreas metropolitanas portuguesas quer a nível urbanístico quer a nível social. O realojamento surge como a solução para *«banir da sociedade portuguesa o cancro social que é a existência de barracas e de condições deficitárias de habitabilidade»* (Freitas, 1994). Mas será que foram realmente formas sustentáveis de fazer realojamento? Para responder a esta questão é necessário tentar perceber quais as formas mais correctas de fazer realojamento e entender as questões que lhe estão intrinsecamente relacionadas.

Os seguintes pontos tentam ser um contributo válido para proceder à avaliação dos programas apresentados no capítulo anterior. Para além disso, a falta de integração no tecido urbano foi capaz de gerar uma imagem socialmente desvalorizada dos moradores residentes em habitações camarárias (Rodrigues, 1999), os quais foram ao longo do tempo excluídos, de forma injusta, dos processos de decisão.

3.2. OPÇÕES ARQUITECTÓNICAS E URBANÍSTICAS

A edificação em massa encontrou motivações em crenças suportadas pela ideia de que os conjuntos habitacionais construídos dessa forma seriam autênticos dormitórios onde não existia espaço para as actividades comerciais. Da mesma forma, de entre outros factores, também foram movimentos migratórios que levaram ao congestionamento europeu verificado após a segunda Guerra Mundial. Especificamente, em países como a França e a Alemanha, onde como consequência da guerra foram necessárias mais 26 000 casas, a resolução da escassez de habitação passou por soluções arquitectónicas que privilegiaram a construção em altura (Power, 1999).

No caso francês, optou-se pelo urbanismo dos *grands ensembles*, construídos nas periferias das cidades e dos subúrbios entre as décadas de cinquenta e setenta, caracterizados pela construção industrializada de edifícios em altura (torres e de barras). Os *grands ensembles* foram recebidos como factores de progresso económico e social mas, nos anos setenta essa ideia foi abandonada dada a crise social instalada. As ideias preconizadas na Carta de Atenas (publicada em 1943 por Le Corbusier) – soluções que abandonassem a rua tradicional e o quarteirão clássico; zonamento de funções, através da separação entre zonas de actividades e zonas de habitação; etc. – resultaram em alojamentos sociais empilhados em edifícios de soluções arquitectónicas uniformizadas, localizados em espaços onde se verificava a falta de serviços, equipamentos públicos, infra-estruturas sociais e de comércio, o que, associado à falta de manutenção e conservação dos mesmos, conduziu a fenómenos de segregação social (Lima, 2007).

Em Espanha, por exemplo, à semelhança do que sucedeu em Portugal, o êxodo rural provocou desajustes entre a oferta e a procura de habitação, proliferando as situações em que a única hipótese possível era a residência em barracas. Consequentemente surgiram zonas degradadas nas cidades obrigando, em alguns casos, à substituição das barracas pelo «*barraquismo vertical*» (Earha, 2003). Em território espanhol, muitos dos conjuntos habitacionais (de propriedade pública) criados não são formas naturais da evolução da cidade. Pelo contrário, surgiram como polígonos autónomos e que, ao longo do tempo, foram incorporados na malha urbana de forma mais ou menos articulada (Eastaway e Solsona, 2006).

Opções urbanísticas que assentam em princípios de concentração espacial de população com maior probabilidade de vir a desenvolver comportamentos “anti – sociais”, constitui, um forte argumento dos opositores da densificação. Este problema relacionado com a densificação é particularmente agravado se estiverem em causa concentrações territoriais de indivíduos com valores e comportamentos desviantes, uma vez que potenciam o crescimento exponencial das formas de socialização “negativa” (Guerra, 1997a).

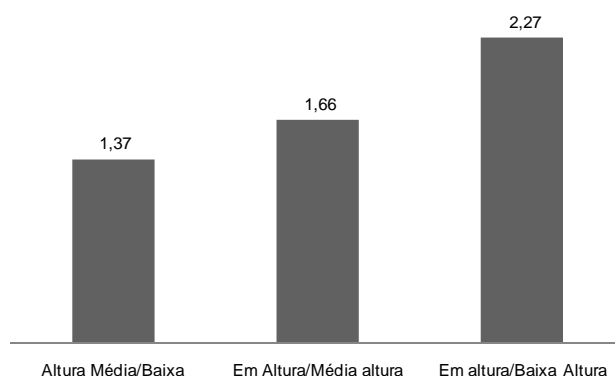
A relação directa entre opções arquitectónicas e comportamentos “anti- sociais” está bem expressa na teoria desenvolvida por Oscar Newman. Este arquitecto e planeador urbano desenvolveu a “Teoria do espaço defensável” no início dos anos setenta e engloba ideias de prevenção do crime e a segurança nos bairros de habitação. Em 1972 lança o livro *Defensible Space*, no qual mostra como a taxa de criminalidade é maior em conjuntos habitacionais construídos em altura do que em edifícios de baixa altura. O motivo que levou a esta conclusão prendeu-se com o facto de os moradores residentes nos edifícios de maior altura não sentirem quaisquer responsabilidades pessoais ou controlo sobre a área que ocupam.

A sua teoria foi aplicada na análise de dois de empreendimentos situados em Washington, com semelhanças ao nível das características populacionais (famílias monoparentais, mães solteiras e famílias carenciadas protegidas pelos sistemas de protecção social do Estado) mas muito diferentes no que respeitava à concepção do edificado. Um dos complexos, criação baseada nos princípios de Le Corbusier e do Congresso Internacional de Arquitectos Modernos, designado por Pruitt-Igoe, foi considerado um marco da habitação de cariz social. Era constituído por 2740 habitações distribuídas por onze pisos. O outro empreendimento habitacional, denominado Carr Square Village, tinha características arquitectónicas completamente distintas do Pruitt-Igoe: os edifícios eram plurifamiliares, em banda e de baixa altura (aproximadamente três pisos) (Saraiva, 2008).

Após observação e estudo dos dois empreendimentos, Newman verificou que o edifício construído em altura gerava 50% mais criminalidade e tinha 3.5 vezes mais assaltos do que o edifício mais baixo (Newman, 1973). Ou seja, o edifício construído em altura era um foco de criminalidade, sendo o responsável pela criação de um ciclo vicioso pois essa criminalidade gerava uma má imagem que, por sua vez só conseguia atrair famílias de estratos sociais mais problemáticos, ao contrário do que verificou no edifício de baixa altura, responsável por um ciclo virtuoso (Saraiva, 2008).

As observações levadas a cabo pelo arquitecto e planeador mostraram como existe uma relação entre a altura dos edifícios e os níveis de criminalidade. Newman definiu três tipos de edifícios: baixa altura (edifícios de três andares), média altura (edifícios de seis ou sete pisos) e edifícios em altura (entre 13 e 30 andares) e verificou os níveis de criminalidade em três espaços diferentes: terrenos, espaço público e espaço interior aos apartamentos. A figura seguinte mostra os aumentos de criminalidade total (considerando os diferentes espaços) quando aumenta a altura dos edifícios.

Fig.3.2 - Proporção de criminalidade em função da relação entre as alturas dos edifícios



Adaptado de Newman (1996)

De facto, os valores mostram a importância da consideração de soluções arquitectónicas de baixa altura como forma de prevenir o crime urbano em espaços tendencialmente potenciadores de actividades anti – sociais. No entanto também se acredita que este facto quando isolado não é causa suficiente para evitar fenómenos de criminalidade. É um facto que a forma importa para o controlo dos problemas mas é igualmente exigida uma correcta monitorização e gestão dos espaços.

Outra importante verificação dizia respeito à relação que os moradores estabeleciam com o espaço habitado (corredor, os terrenos exteriores e as habitações). Efectivamente, apercebeu-se da existência de uma dimensão espacial e territorial que desenvolvia ou controlava os problemas da criminalidade.

Por exemplo, nos andares do edifício construído em altura pouco habitados, verificava-se que os espaços comuns estavam mantidos, indicando a existência de formas de controlo do espaço (Newman, 1996). Era precisamente isto que se verificava no edifício de baixa altura: o facto de o número de fogos ser reduzido permitia que todas as famílias se conhecessem (distinguindo facilmente os “estranhos” e os residentes), o que significava a melhor monitorização das actividades geradas nos espaços comuns (Newman, 1973). Portanto, pode ser concluído que existe uma relação entre apropriação do espaço e controlo de actividades pouco lícitas, isto é, entre a capacidade de monitorização do espaço, densidade residencial e criminalidade.

A compilação de estudos desenvolvidos por Newman permitiu o desenvolvimento de quatro grandes princípios (Saraiva, 2008):

- Territorialidade: relacionado com a apropriação do espaço. As pessoas definem e defendem os seus territórios e por esse facto é fundamental delimitar esses territórios. É também importante a existência de uma boa gestão na atribuição da habitação social; os espaços atribuídos devem ter em conta idades, estilos de vida, rendimento e estrutura familiar;
- Vigilância natural: quando se criam soluções de desenho deve ser tido em conta a oportunidade de vigilância natural para os habitantes das áreas não privadas, através do correcto posicionamento de janelas.
- Imagem: os estigmas, a percepção da singularidade e o isolamento devem ser combatidos através da adopção de formas e linguagem dos edifícios. Uma correcta concepção urbanística dos espaços criados deve inverter os efeitos negativos da má imagem muitas vezes projectada pelos bairros;
- Meio: a consideração dos efeitos que as áreas geográficas menos seguras podem ter deve ser contemplada aquando da escolha da área de implantação dos empreendimentos. O objectivo deve considerar a necessidade de harmonia entre o bairro e a envolvente.

As más opções urbanísticas e arquitectónicas são muitas vezes responsáveis por processos de segregação com consequente agravamento das condições sociais de determinados grupos. Resultam então áreas problemáticas, com elevada propensão para a degradação, perda de atractividade, sobreocupação, etc. (Eastaway e Solsona, 2006).

Quando se inicia um processo de realojamento é necessário ponderar questões arquitectónicas e urbanísticas e, as reflexões deverão estar centradas em princípios de um bom realojamento e não num realojamento satisfatório. São reconhecidas as desvantagens da densificação e concentração dos empreendimentos e a necessidade de alargar a intervenção aos espaços exteriores e à dotação de equipamentos (CET/ISCTE, 1998).

O estudo elaborado no âmbito da implementação do Programa Especial de Realojamento (CET/ISCTE, 1998), permitiu às Câmaras Municipais envolvidas retirar conclusões interessantes no que respeita às opções arquitectónicas e urbanísticas, aquando do período inicial de implementação do programa. A crença residia na qualidade arquitectónica e urbanística das novas intervenções, através da garantia da diversificação das fachadas, exigindo para isso um elevado controle de modo a evitar soluções repetidas e promovendo a diversidade de soluções de projecto.

Outra opinião comum era que os acabamentos do parque edificado deveriam ser de “alguma” qualidade para que dessa forma se evite a composição arquitectónica tradicional da habitação social, em que quase todos «*os edifícios de habitação social são tristes*» (Ferreira, 1997), e com acabamentos

pobres. A composição arquitectónica deve ser tal que a chave é esbater a habitação de características sociais no meio urbano pois ninguém «*gosta de caridade habitacional bem patente em estigmas residenciais (por ex. as janelas iguais, cores mortíferas...*» (Carneiro, 2003).

Seguindo a tendência europeia das últimas décadas, em Portugal, no início dos anos noventa, a opção pela construção em altura era rejeitada para as novas situações de realojamento preferindo-se, em vez disso, edifícios em que não existisse necessidade de os equipar com elevadores. A preferência pela excessiva concentração habitacional não parecia fazer muito sentido, uma vez que se torna a opção mais “perigosa” se localizada junto de áreas de habitação social, com edifícios multifamiliares em altura, concentrando um elevado número de fogos para além de galerias (exteriores e interiores). Pelas lições retiradas de anteriores processos de realojamento, era comum pensar que seria fundamental integrar as novas soluções num tecido urbano contínuo, conjugando o modo pedonal e o modo rodoviário, proporcionando ao novo núcleo habitacional maior abertura ao exterior.

O arranjo dos espaços exteriores, com opção pela criação de espaços verdes, e a opção de integrar espaços para a edificação de zonas de serviços, comércio e equipamentos (mas garantindo sempre funcionalidade e segurança) parecia ser uma opção válida que vai no sentido do bom funcionamento urbano dos novos núcleos de habitação.

Portanto, é evidente que o que se pretendia no início dos anos 90 em Portugal era a integração urbana dos novos empreendimentos a realizar e, através deles, conseguir uma forma de integrar as populações residentes nesses espaços. Tais opções mostram que se pretendeu corrigir erros do passado, nomeadamente, no que diz respeito à construção em altura. A concentração de população muito idêntica relativamente a factores económicos e sociais não parece constituir uma boa opção, principalmente se essa homogeneidade encerrar um carácter negativo.

De certa forma é curioso verificar como uma forma de “fazer cidade” proclamada por grandes mestres da arquitectura, e criada para a “libertação das massas” teve um efeito tão perverso, ao ponto de, na era moderna, se interligar com a mais intensa forma burocrática de provisão de habitação (Giddens, 1997).

As opções arquitectónicas e urbanísticas são peças fundamentais de um puzzle complexo pois permitem materializar as opções de quem cria os espaços das cidades. Quando mal elaboradas, as consequências para território podem ser desastrosas, levando em alguns casos a fenómenos sociais com impacto socioeconómico e político elevado. Fenómenos como a guetização podem surgir de determinadas preferências e, associando a isto, fenómenos de degradação do edificado, tem-se os ingredientes perfeitos para o surgimento de problemas de complexa resolução.

A par das condições socioeconómicas em que as famílias a realojar (famílias tendencialmente numerosas, de baixos rendimentos, trabalho precário, profissões desqualificadas, etc.), o modelo de habitat que se tem vindo a construir (com opção pela localização dos conjuntos habitacionais na periferia), a gestão dos processos de concepção e execução dos alojamentos (restringidos por condicionalismos legais de áreas e custos – opções por materiais mais baratos e menos duráveis) e a gestão dos processos de realojamento e administração dos bairros (com processos administrativos burocratizados com consequente afastamento das populações), são as principais causas de fenómenos de degradação e guetização dos bairros sociais (Ferreira, 1994).

Tal como noutros países da Europa (e.g. Musterd et al., 2005; Power, 1999), em França, ao longo dos últimos trinta anos os territórios “deprimidos” não foram abandonados, pois existiram sucessivas políticas de desenvolvimento social, programas de reabilitação e programas económicos. Foi nos finais dos anos noventa que as autoridades competentes se começaram a aperceber que medidas mais significativas deviam ser levadas em consideração, especialmente mudanças nas políticas urbanas. Com grande significado surgem as acções levadas em diante desde 2002: cerca de 250 000 alojamentos seriam demolidos e outros tantos a serem reconstruídos. As acções de renovação urbana orientaram-se para dois aspectos fundamentais: imagem e organização urbana. Ou seja, intentava-se pela mudança da aparência do edificado construído e pela reestruturação do espaço público. Tais alterações físicas pretendiam ser acompanhadas por mudanças sociais, mais propriamente, os promotores das intervenções pretendiam com os seus projectos alcançar dois principais objectivos: as demolições e posteriores realojamentos deveriam ser encarados como uma oportunidade para evoluírem em termos de percursos habitacionais e, em segundo lugar, os projectos deveriam estar concentrados em trazer maior diversidade na população, isto é, era defendido o mix – social como parte central da solução de um problema. De referir que no período em que as demolições surgiram como uma necessidade (mais propriamente que de uma vontade), eram-no para áreas com alojamentos desocupados. No entanto, actualmente, as propostas de demolição dizem respeito a conjuntos habitacionais ocupados, o que levanta desafios às políticas de renovação urbana uma vez que surge a necessidade de realojamento das populações.

3.3. A DIMENSÃO SOCIAL DO REALOJAMENTO

3.3.1 ASPECTOS GERAIS

Como já foi referido, a habitação tem vindo a assumir um papel central na vida das famílias por ser uma variável do processo de habitar, intrinsecamente ligada à definição da identidade familiar e a partir da qual é organizada a vida quotidiana (Guerra, 2002).

Os processos de realojamento, têm consequências sérias para as populações exigindo um esforço suplementar de adaptação a uma nova realidade habitacional, em muito pela quebra destas identidades criadas ao longo dos tempos.

As situações de realojamento implicam, mesmo que subjectivamente, uma melhoria das condições habitacionais. Mas será que a melhoria das condições físicas é condição suficiente para alterar as condições de vida, sob uma perspectiva mais geral? Sendo a habitação parte integrante do quadro representativo do quotidiano das pessoas, sendo peça fundamental para o desenrolar das actividades diárias das populações, parece existir consenso em afirmar que a melhoria das condições físicas da habitação também garante melhoria da qualidade de vida. No entanto, é legítimo questionar sobre a capacidade da “habitação” ser o factor necessário e suficiente para garantir a real melhoria das condições de vida. Quando se fala em melhoria real, está-se a querer abranger questões tais como as condições de habitabilidade, relações de sociabilidade, integração social e a melhoria das condições económicas das famílias.

Por outro lado, importa igualmente saber qual o impacto do realojamento nas populações, especialmente quando implica “deslocalização” para outras zonas da cidade, longe dos “bairros” e com quebra das relações de sociabilidade preexistentes. Esta questão é pertinente no caso de se considerar o processo de realojamento com realocação sob o ponto de vista antropológico, uma vez que realça os impactos negativos inerentes ao processo, apesar de ser certo que a mudança vai estar na base de novas oportunidades (Cernea, 1992 e 1993).

Os parágrafos seguintes vão tentar responder a esta questão através da apresentação de resultados de alguns estudos efectuados em alguns bairros de habitação social portugueses e europeus. Considera-se à partida que as questões que meramente “físicas” não contribuem por si só para fazer um bom realojamento, conduzindo sim a soluções de realojamento satisfatórias. Pela importância atribuída à população e às questões sociais envolvidas, define-se como ponto de partida a importância do conhecimento, o mais aprofundado possível da população a realojar, quando se procede à definição dos processos de decisão por parte dos técnicos responsáveis pela promoção da habitação. Do segundo capítulo do trabalho foi possível compreender que não basta actuar nas questões do edificado, passando o insucesso da implementação de programas de habitação/realojamento pela falta de consideração da população nos processos de realojamento.

Da experiência trazida pelas intervenções (operações de renovação) realizadas em bairros de habitação europeus (e.g. Musterd et al., 2005; Power, 1999), ficou claro que os projectos de intervenção mostram resultados mais positivos quanto mais globais e integrados forem. Também mostram que, para além das questões físicas (recuperação ou demolição do edificado existente), é necessário e fundamental *«incorporar questões sociais, sempre menos visíveis e mais difíceis de resolver, mas capitais para melhorar a qualidade de vida das pessoas»* (García e Tapada, 2005).

Nestes projectos a população foi envolvida não só na fase inicial do processo mas sim ao longo do mesmo. Muito importante é perceber quais as expectativas da população e, mais ainda, é saber qual a percepção que os próprios habitantes têm do espaço onde residem. Dessa forma será possível não

cometer os mesmos erros do passado. O conhecimento dos problemas que afectam determinada comunidade conduzirá a reajustes e a soluções mais equilibradas, passando as propostas a ter sustentabilidade e aplicabilidade de longo prazo.

Os programas comunitários mais recentes, direccionados para a requalificação de zonas urbanas carenciadas social, económica e urbanisticamente, pretendem garantir o envolvimento da população. Exemplo disso é o programa URBAN enquadrado numa lógica de políticas territoriais intensivas e territorializadas, mas também multi – sectorial e multi – facetada.

É um projecto que, por prever o envolvimento da população, constitui-se como promotor de cidadania local uma vez que, segundo palavras de Fernandes (1993), *«a liberdade ganha com o adensamento de redes de relações espontâneas, sendo tanto mais forte a democracia quanto mais também se afirma e intensifica a vida associativa e o pluralismo social»*. No âmbito do programa URBAN, foram realizadas na zona oriental da cidade do Porto – que, de acordo com os dados mostrados nos anteriores capítulos do presente documento, representa uma zona da cidade socioeconomicamente deprimida - iniciativas de requalificação do espaço envolvente de alguns bairros com vista à *«melhoria das condições sociais básicas, ao nível do espaço urbano e dos elementos ambientais (reabilitação urbana, requalificação funcional dos espaços...»* (Fundação para o Desenvolvimento do Vale de Campanhã, 2001) levadas a cabo pela Fundação para o Desenvolvimento do Vale de Campanhã, que mais do que ser uma forma de requalificação física (operação estética e funcional) quis alterar a atitude dos residentes dos bairros através da implicação dos moradores na concepção e desenvolvimento do projecto. Através do URBAN admitiu-se como pressuposto orientador a consideração das aspirações, gostos, motivações e interesses da população residente nos bairros.

Parece então evidente que *«qualquer estratégia de requalificação deverá assumir as condições sociais estruturantes da população em presença, dando particular enfoque à sua persistência enquanto matizadoras da apropriação e vivência social do território»* (Guerra, 2002).

O RESTATE - Restructuring Large Housing Estates in European Cities: Good Practices and New Visions for Sustainable Neighbourhoods and Citiesⁱ, é um projecto europeu desenvolvido em colaboração com diversos parceiros (dez países europeus). Considera-se importante a inclusão destes resultados como forma de entender a forma como se caracterizam os bairros de habitação de características especialmente problemáticas, com o objectivo de reunir algumas conclusões que permitam recolher uma série de boas práticas que poderão ser aplicadas ao contexto português.

Por definição (Power, 1997), “large – scale housing estates” representam um conjunto de edifícios reconhecíveis que permitem definir e identificar determinadas áreas geográficas. Como é evidente, os problemas detectados nestes locais apesar de serem qualitativamente semelhantes, não têm a mesma dimensão dos existentes em Portugal (bem como a dimensão do conjunto de edifícios concentrados numa determinada área geográfica – a definição é válida para complexos acima dos 2000 alojamentos), pelo que será conveniente “adaptar” quaisquer conclusões dos estudos Europeus à realidade portuguesa, isto, com o objectivo de não fazer generalizações que na teoria podem funcionar mas que na prática se podem mostrar desadequadas. Por outro lado, o conhecimento do que ocorre

ⁱ Os dados apresentados encontram-se disponíveis num relatório apresentado em 2005 por Sako Musterd e Ronald van Kempen, intitulado “Large housing Estates in European Cities. Opinions of residents on recent developments. RESTATE report 4k” desenvolvido pela Faculty of Geosciences, Utrecht University.

nesses grandes aglomerados populacionais potencialmente problemáticos será útil para elaborar directivas que conduzam a um “planeamento preventivo” em vez de um “planeamento reactivo”.

O projecto apresenta os seguintes objectivos:

- Identificação e clarificação das alterações económicas e sociais ocorridas nos “grandes bairros” do período pós - Segunda Guerra Mundial e, mais especificamente, a identificação de factores gerais e específicos que desencadearam e influenciaram os problemas e padrões de declínio dessas áreas;
- Desenvolver uma checklist de itens importantes para o maior ou menor sucesso das políticas reactivas adoptadas para as áreas de estudo;
- Apontar conclusões sobre a importância da existência de sinergias transnacionais, através da transferência de conhecimento e experiências, bem como da importância da cooperação em planos estratégicos para as áreas de análise;
- Sintetizar informação, de forma legível e prática, onde se possa antever cenários futuros e novas visões para os “grandes bairros” do período pós - Segunda Guerra Mundial;
- Construir uma base de dados de fácil uso para todos os interessados nesta matéria, contendo detalhes da natureza, sucesso e insucesso das actuais políticas levadas a cabo para melhorar as características dos bairros e dos seus habitantes;
- Considerar se e como a existência de uma política Europeia pode contribuir para respostas efectivas aos problemas associados a essas áreas.

Como se pode verificar, este é um projecto que considera a “multidimensionalidade” dos programas de recuperação de zonas deprimidas, evidenciando a importância de uma lógica mais abrangente na resolução dos problemas de habitação.

3.3.2. EFEITOS DE VIZINHANÇA

3.3.2.1. Políticas para a heterogeneidade residencial e social: Mix – residencial e social

A importância da abordagem deste tema reside no facto de se considerar que os efeitos de vizinhança podem condicionar muitos aspectos do ciclo de vida das pessoas, com maior importância para aquelas que não têm acesso aos mais elevados níveis socioeconómicos.

Diversos estudos têm sido levados a cabo para verificar qual o grau de importância do tema. O trabalho que aqui se está a desenvolver pretende encontrar contributos valiosos para aplicação em futuros processos de realojamento.

Efectivamente, será interessante perceber até que ponto o ambiente pode influenciar determinados comportamentos anti – sociais, bem como a facilidade em aceder a melhores carreiras residenciais, de trabalho e educação, por exemplo.

Um caso interessante de análise é o caso holandês. Tal como os demais países da Europa, a Holanda enfrentou problemas habitacionais após a Segunda Guerra Mundial, e os efeitos de vizinhança assumiram desde essa altura um papel importante na condução das políticas de habitação, uma vez que eram considerados fundamentais para garantir a “estabilidade” das zonas residenciais. Até meados dos anos noventa o papel destes “efeitos” era enorme, tanto que eram utilizados como parte integrante nos projectos de renovação urbana que tinham como objectivo criar zonas residenciais heterogéneas capazes de fazer frente a problemas sociais, culturais e de participação a população (Musterd et al., 2003).

Para além disso existia a necessidade de que as políticas de habitação se afastassem das soluções condutoras de fenómenos de guetização, tais como as soluções que concentravam populações de acordo com os seus rendimentos (por exemplo, em zonas tradicionalmente ocupadas por construção mais barata, dever-se-á, contemplar em projectos futuros a hipótese de habitações de gama mais elevada (Duivesteijn, 1996; Van Kempen et al., 1991).

Mas, não só na Europa se acreditava nos efeitos negativos da concentração de pessoas economicamente pobres, e na crença de que o mix – residencial é importante para a resolução de parte dos problemas residenciais. A convicção passa por considerar que uma das formas de contornar os problemas, associados à concentração de pobreza (que supostamente levam de situações de desvantagem continuadas no tempo) passa pela mistura de diferentes “tipos” de população.

Nos Estados Unidos da América, as crenças nas vantagens em constituir bairros com base nos princípios do mix – residencial existem desde os anos setenta, e tomaram forma através de programas como o Gautreaux. Este programa foi desenvolvido para dar acesso a novas oportunidades a comunidades, residentes em habitação social na cidade de Chicago, através da mudança residencial. Ou seja, acreditava-se que, a mudança para zonas habitadas pela classe média (nos subúrbios e na centro da cidade) seriam uma forma de alterar a carreira residencial das famílias. Os resultados analisados por Rosenbaum (1995) mostraram que as crianças que conseguiram sair dos bairros sociais de Chicago, e que se mudaram para zonas de mix – residencial conseguiram alcançar melhores resultados escolares permitindo-lhes o acesso a melhores escolas e melhores carreiras profissionais.

À semelhança do programa Gautreaux foi desenvolvido mais recentemente o programa “Mudar para a Oportunidade”ⁱⁱ que tal como o antecessor oferecia a oportunidade de alcançar uma melhor carreira residencial através da passagem para zonas com mais “vantagens” económicas. Os resultados também mostraram a existência de aspectos positivos. No entanto não pode ser esquecido que a forma como a selecção foi feita pode ter “influenciado” os resultados obtidos. Por exemplo, foi um processo cuja candidatura era da responsabilidade do próprio candidato, no caso do primeiro programa desenvolvido, existiam uma série de condicionantes que permitiam, de certa forma, a desvirtuação dos resultados: os agregados estavam limitados a determinado número de elementos, não podiam ter dívidas; historial de bom comportamento; etc. (Musterd et al., 2003).

Um estudo elaborado por Musterd et al. (2003), onde se analisou os efeitos de vizinhança em dois grupos específicos de agregados familiares holandeses (um dos tipos de agregado vivia de subsídios e o outro agregado tinha pelo menos um salário que contribuía para o rendimento familiar), mostra uma conclusão muito interessante foi verificado que os efeitos de vizinhança foram muito mais notados por aqueles que no início do estudo estavam a trabalhar.

As políticas públicas normalmente estão orientadas para os casos de pobreza prolongada, para os empregados de longa duração, e não tanto para os recém desempregados, os quais, segundo o estudo desenvolvido foram os que sofreram de forma mais grave os efeitos de vizinhança mais perniciosos (ou pelo menos os que viram tais efeitos não serem suficientes para os colocar em situação de desvantagem e por isso não terem acesso a acções de minimização dos problemas).

ⁱⁱ “Moving to Opportunity” (MTO) na sua versão original. Para mais informações consultar o seguinte url: <http://nhl.gov/progdesc/mto.cfm>

A grande questão a reter é que todos os grupos tendem a ser afectados pelos efeitos de vizinhança o que implica que todos devem estar contemplados nas políticas de habitação.

Atkinson e Kintrea (2001) analisaram a importância dos efeitos de área (ou de vizinhança) para populações pobres, nomeadamente, saber até que ponto esses efeitos contribuem para a exclusão social. A questão de partida dizia respeito a saber se é pior ser pobre num bairro deprimido ou ser pobre numa área socialmente mais heterogénea (construída segundo os princípios do mix – social). Para se conseguir entender o que está em jogo é fundamental tentar saber se os efeitos de área existem e se, de facto, têm importância. Os autores definem efeitos de área como: «*the net change in the contribution to life-chances made by living in one area rather than another*». As conclusões foram retiradas da análise de duas zonas na Grã-Bretanha, uma socialmente homogénea e amplamente deprimida e outra socialmente heterogénea. Foram analisados diferentes variáveis que diziam respeito aos padrões do dia-a-dia, às barreiras encontradas na escolha da localização do bairro, redes sociais estabelecidas pelos residentes, o estigma, a reputação e o emprego. A conclusão para o caso Britânico é que é pior ser pobre num bairro pobre do que ser “pobre” num bairro socialmente mais heterogéneo.

Existe um amplo consenso sobre a existência destes efeitos, no entanto, são de difícil identificação pois estão interligados a processos sociais complexos e sinuosos (Buck, 2000). Questões como, qual o nível de pobreza necessário para que os efeitos comecem a ser manifestados (Galster e Zobel, 1998; Galster et al. 2000); qual o papel dos factores macroeconómicos na concentração de pobreza (estudos desenvolvidos nos Estados Unidos mostraram que a melhoria das condições macroeconómicas foi reflectida nos bairros mais pobres) (Jargowsky, 1997); ou qual a responsabilidade das famílias na transmissão intergeracional da pobreza (Kleinman 1998, 1999) são questões levantadas por aqueles que não consideram os efeitos de área como os principais responsáveis dos problemas dos bairros pobres.

A figura seguinte, que sintetiza a leitura que Atkinson e Kintrea (2001) fizeram a propósito do resultado das evidências do estudo desenvolvido por Ellen e Turner (1997), permite identificar uma série de efeitos de área, os mecanismos que geram tais efeitos, bem como as consequências directas e secundárias dos efeitos de área.

Quadro 3.2 - Efeitos de área em bairros pobres

Efeitos de área	Mecanismos geradores	Efeitos directos	Efeitos secundários
Concentração	Concentração de famílias homogéneas Congestionamento dos serviços	Estigmatização da área e dos residentes Esgotamento dos recursos Reforço de comportamentos desviantes Redes sociais restritivas	Baixos níveis de educação/salários Crime como forma de subsistência
Localização	Mercado de trabalho Habitação (pública/privado) Isolamento geográfico Financiamento privado	Distribuição dos mais pobres por áreas menos qualificadas Desajustes espaciais Dificuldades de venda da propriedade Reforço da segregação	Concentração de população pobre em áreas de baixa qualidade Desemprego
Ambiente Social	Redes sociais Comportamentos anti-sociais (contacto e oportunidade) Associativismo Modos de vida	Capital social desvalorizado 'Cultura' de desemprego	Crime através do contacto com o crime
Socialização	Educação Educação infantil Amizade Isolamento Separação Socialização	Aprendizagem com a realidade exterior Aprendizagem de códigos de conduta aceitação e comportamentos Importância das redes sociais, do capital social e da coesão social	Renitência na aceitação de determinados comportamentos
Características do espaço	Envolvente Qualidade das habitações Espaços verdes	Problemas de saúde Identificação com determinada área/arquitectura/qualidade habitacional Reputação «Desgosto pelo bairro»	Crime através do desenho Arquitectura como símbolo de uma comunidade Suspeitas relativamente aos residentes e presentes da área
Serviços	Sinalização de problemas Contacto directo com os problemas Educação	Reforço de padrões baixos Pouca eficiência das políticas Eficácia da qualidade dos serviços locais	Baixas expectativas de realização, moralidade e comportamento

Adaptado de Atkinson e Kintrea (2001)

As relações estabelecidas na figura anterior evidenciam os potenciais efeitos de vizinhança que podem vir a ser criados em determinados bairros pobres. Quando se analisa o efeito de vizinhança “concentração”, entende-se que este tende a estar relacionado com a segregação espacial e com as oportunidades sociais geradas, pelo que tendem a conduzir ao mesmo tipo de efeitos secundários.

A análise sugere que realmente a concentração espacial de população em desvantagem (social e economicamente) implicarão de forma global uma situação de défice no acesso às oportunidades que permitem a melhoria das condições desenvolvidas ao longo do ciclo natural da vida dos agregados.

O “ambiente social” mostra-se como a capacidade de estabelecer relações com as pessoas do bairro, ou seja, é um mecanismo de socialização interna. O aspecto mais negativo relacionado com a socialização no bairro é o facto de ser o fio condutor para a reprodução de comportamentos negativos, uma vez que, tal como Friedrichs et al. (2003) refere, é precisamente através da interacção entre os residentes que se adoptam comportamentos e atitudes, através de, por exemplo, a aceitação de determinadas normas de grupo e através de “contágio social”, que levam à aceitação de comportamentos desviantes ou dos casos de pobreza. Talvez por isso, também seja difícil aceitar outros modelos de vida e padrões comportamentais, ainda mais quando a relação que estabelecem com o exterior pode ser em muitos casos condicionada pelos outros efeitos de vizinhança referidos na figura.

3.3.2.1. Iniciativas Area-Based (IAB)

As iniciativas Area-Based estão intimamente relacionadas com os efeitos de vizinhança ou com os efeitos de área, sendo em diversos casos a forma mais viável encontrada para responder aos problemas que resultam das desigualdades sociais, económicas e habitacionais.

Estas iniciativas são normalmente dirigidas para os “piores bairros” e para as áreas de exclusão (com elevado potencial de acumulação de problemas), para os quais as políticas mais globais não encontram uma resposta. São baseadas em conceitos de parceria, onde os diferentes parceiros assumem diferentes papéis mas sempre com o objectivo de revitalizar as zonas em desvantagem, por se considerar que problemas multidimensionais também exigem soluções multidimensionais.

Ou seja, a aparição deste tipo de políticas pela Europa deve-se às novas estratégias urbanas relacionadas com a nova governância, em que se pretende descentralizar o poder, através da transferência do poder político de níveis mais elevados para os níveis mais baixos, de forma a envolver os que realmente estão próximos das pessoas e, consequentemente dos problemas que as afectam.

Existem três motivos para aplicação deste tipo de iniciativas (Musterd e De Winter (1998); Burgers e Vranken (2003)):

- Distribuição “inadequada” dos problemas sociais. O facto de existir a concentração de problemas sociais em determinadas áreas pode significar uma mais – valia, no sentido de que permite abranger um maior número de pessoas afectadas (o que pode ser rentável). Por outro lado, pode ser também um instrumento das políticas integradas (parcerias público – privado e público - público). Um efeito pernicioso surge desde já neste ponto: uma abordagem deste género pode levar à negligência daqueles que não se encontram em zonas alvo, mas que padecem dos mesmos problemas que os outros.

- Recuperação de zonas deprimidas como forma de espelhar resultados das políticas urbanas. A existência de áreas claramente em desvantagem, capazes de tornar a pobreza mais visível, podem ser sinónimo de fracasso das políticas de integração social. Este tipo de intervenção é usado pelos políticos como uma forma de mostrar que algo está a ser feito em prol da resolução dos problemas.
- Efeitos de vizinhança. Relacionado com a ideia de que o local ajuda a definir as oportunidades. Ou seja, existem menos vantagens por se residir numa área de desvantagem do que quando se reside numa área com melhores características socioeconómicas. Por estes factos, surgem as políticas de mix - residencial e social, como uma forma particular das IAB.

Nos países onde estas iniciativas foram aplicadas é possível verificar a existência de duas tendências principais, uma relacionada com o carácter integrador destas novas políticas urbanas (a integração surge como a palavra chave desta tendência) e a segunda está relacionada com a crescente importância da composição social das áreas de aplicação das IAB. A primeira tendência tem particular relevância em países como a Alemanha (Social City Programme), França (Politique de la Ville), Países Baixos (Big City Policy), Reino Unido (UK New Deal for Communities e New Commitment for Neighbourhood Renewal), Suécia (Swedish Metropolitan Development Initiative (Storstadssatsningen)) (Andersson e Musterd, 2005).

Quanto à segunda tendência (de particular incidência nos estudos teóricos), é aqui que os efeitos de vizinhança (ou efeitos de área) surgem como factor determinante nas políticas urbanas onde questões como estigmatização, socialização e qualidade das redes sociais tomam um papel importante.

É considerado que os fenómenos de extrema estigmatização são o motor das IAB, isto é, são aplicadas quando determinadas áreas em desvantagem não conseguem sair do ciclo negativo em que se encontram sem recorrerem a mecanismos exógenos (e.g. Atkinson e Kintrea, 2001).

Quanto à socialização e à qualidade das redes sociais, relacionam-se com os efeitos de vizinhança referidos anteriormente. Os políticos acreditam que se deve actuar em zonas residenciais socialmente homogéneas e que concentrem um elevado número de pessoas pobres, uma vez que a sua permanência nesses locais tem um impacto negativo nas oportunidades de integração social em meio urbano (por exemplo, crianças que cresçam em ambientes com modelos de vida menos apropriados tenderão a recriar esses mesmos modelos na vida adulta). Por outro lado, é crença em alguns países europeus (Reino Unido, Suécia, Holanda, etc.) que uma população com características heterogéneas é factor que enriquece as redes sociais e, dada a diversidade dos modos de vida, são capazes de estimular a interacção com novas oportunidades, com maior relevância para as populações mais desfavorecidas (e.g. Wilson, 1987).

Sendo então estas iniciativas uma resposta a problemas multidimensionais será interessante perceber até que ponto constituem uma resposta efectivamente multidimensional. Uma vez que surgem como uma possível resposta aos efeitos de vizinhança, particularmente graves em zonas mais pobres, devem ter em consideração o facto de esses problemas serem causados por “macro factores”, tais como conjuntura nacional e internacional (que poderá afectar o emprego ou a capacidade de investimento público e privado, etc.).

Portanto, a questão que se coloca é se não seria mais interessante recorrer a políticas sectoriais em vez de políticas Area-Based. A forma mais comum de “enfrentar” os problemas dos bairros

problemáticos é a actuação no edificado, através de acções de reestruturação e reabilitação (talvez porque são mais visíveis e mais fáceis de desenvolver). Por outro lado, existe também o facto de políticas Area-Based serem, de certa forma, selectivas podendo deixar à margem casos de evidente necessidade intervenção, mas como não são alvo da delimitação geográfica das IAB ficam automaticamente excluídos.

Tal como é referido por Andersson e Musterd (2005) os resultados destas políticas não são muito animadores, uma vez que a população pobre abrangida foi muito reduzida: menos de 5% na Suécia e apenas 3% na Alemanha, mais especificamente em Colónia. Estes mesmos autores, face aos resultados, questionam se não seria mais vantajoso pensar em soluções mais alargadas e abrangentes. Além disto, também tecem considerações (interessantes) sobre a dimensão dos efeitos de vizinhança e a aplicabilidade deste tipo de iniciativas. Para eles, se a importância dos efeitos de área for elevada, este tipo de iniciativa terá bons resultados se for complementar a políticas mais universais.

3.3.3. SATISFAÇÃO RESIDENCIAL E O PAPEL DO BAIRRO NA VIDA DOS RESIDENTES

A consideração da avaliação da satisfação residencial mostra-se relevante para perceber a forma de funcionamento dos próprios bairros, uma vez que nos casos em que a população residente se mostra satisfeita com os seus alojamentos o bairro funciona melhor do que em bairros onde a insatisfação residencial é mais elevada.

A questão reside em saber quais os motivos que conduzem a diferentes níveis de satisfação residencial. Este parâmetro tende a depender de variáveis como a composição do agregado familiar (Adams e Gilder, 1976; Clark e Onaka, 1983). Por exemplo, esperam-se maiores graus de satisfação nos casos de agregados constituídos por um ou dois elementos e menores níveis de satisfação em agregados com crianças. Na maior parte dos casos, este tipo de agregado mostra preferência em não residir em apartamentos, preferindo moradias com espaço verde privado. Segundo Bauer (1952), no caso americano, as famílias com crianças não devem residir em apartamentos, querendo antes pelo contrário residir em habitações mais baixas. Brodsky et al. (1999) avaliou da mesma forma esta relação. Para este autor existe uma relação entre a existência de famílias com crianças e a identificação de aspectos negativos na avaliação feita sobre as vantagens de residir no bairro.

Ainda relacionado com a composição dos agregados, verifica-se que núcleos constituídos por pessoas solteiras ou constituídos por duas pessoas tendem a ter uma posição mais positiva relativamente a este tema. Este facto pode dever-se à mentalidade instituída em diversos países europeus, uma vez que é assumido que habitar em grandes aglomerados residenciais, como os que são retratados no RESTATE, constitui apenas uma das fases a percorrer na trajectória residencial e, na qual, não se deve permanecer um longo período de tempo. Uma vez que a permanência nestes locais é curta também não estabelecem laços muito fortes com a área de residência e talvez por isso não a avaliem de uma forma tão negativa (Campbell e Lee, 1992).

A composição dos agregados é normalmente associada à idade dos elementos que o constituem. Para cada grupo etário existem diferentes formas de relação com a área de residência e com o alojamento. Por exemplo, são os mais idosos que, por residirem nesses locais há mais tempo, criam relações mais fortes com o alojamento e com o bairro. No entanto, a longa estadia nestes locais também pode conduzir a sentimentos mais negativos uma vez que as pessoas mais velhas acompanharam os processos de degradação do bairro, assistiram à quebra das redes sociais potencialmente originadas pela saída de alguns dos residentes ao longo do tempo, alteração por vezes radical da população residente, etc. No caso de faixas etárias mais baixas, devido ao pouco tempo de permanência podem

ser desenvolvidos sentimentos positivos uma vez que ainda não tiveram tempo para experienciar sentimentos negativos, o que, muito devido a encararem a estadia neste tipo de área habitacional passageira e uma plataforma de acesso a um alojamento melhor, aceitem de forma natural a sua permanência nestes locais (Dekker et al, 2007).

Outro factor que condiciona a satisfação residencial tem a ver com a capacidade económica dos agregados. De facto, agregados com rendimentos baixos têm menor oportunidade de escolher o alojamento e a zona onde vão residir (Deurloo et al., 1994; Clark e Dieleman, 1996), facto que pode levar a sentimentos mais negativos face à zona de residência. Por outro lado, outra característica de agregados com baixos rendimentos é a existência de redes de sociabilidade e laços de vizinhança mais fortes, bem como a existência de familiares a residir no mesmo local podendo significar a existência de sentimentos mais positivos pelo bairro (Lee e Campbell, 1999; Dekker e Bolt, 2005).

Relacionado com o nível de rendimentos surgem outros dois parâmetros: nível de escolaridade e a posição perante o emprego. Segundo Ficher (1982), elevados níveis de escolaridade estão associados a melhores remunerações o que, consequentemente, lhes permite estabelecer as suas redes de sociais em áreas geográficas diferentes da área de residência; contrariamente, é para os indivíduos com baixos rendimentos, muitas vezes em situação de desemprego ou dependendo de subsídios, que a área de residência assume um papel mais central, desenvolvendo laços mais fortes com a área, o que provavelmente facilita o desenvolvimento de sentimentos mais negativos.

A análise da literatura permite verificar que os sentimentos mais positivos relativamente ao local de residência são desenvolvidos pelos proprietários dos alojamentos e não tanto por arrendatários. Primeiro, o facto de serem proprietários significa que foi por opção; segundo, espera-se que os alojamentos arrendados tenham características arquitectónicas e construtivas inferiores aos alojamentos com o proprietário residente; terceiro por causa da questão da responsabilização: é natural que a casa, sendo fruto de um investimento financeiro seja melhor conservada e preservada (Saunders, 1990; Boelhouwer, 1988).

A avaliação da importância do bairro na vida dos residentes é importante para entender a forma como as redes sociais se estabelecem, entender o espaço enquanto forma de atracção de actividades ou então como forma de representação dos cenários de dependências, afectividades, etc.

Sobre este assunto têm sido desenvolvidas diversas teorias que consideram a maior ou menor importância do bairro na vida da população que directamente se relaciona com esse espaço. Existem teorias que afirmam que o bairro não tem importância ou que está a tornar-se menos importante na vida das pessoas (Webber, 1963; Stein, 1972); outras abordagens consideram que o bairro tem alguma importância para o quotidiano das pessoas (e.g., Musterd et al., 2003); e outras abordagens defendem a importância dos “efeitos de bairro” na vida das populações residentes (Henning e Lieberg, 1996; Ellen e Turner, 1997).

A primeira abordagem centra as suas justificações no facto de as pessoas passarem a viver as suas vidas em áreas mais vastas e que, para além desta questão geográfica acrescenta outra que está directamente relacionada com a tecnologia existente hoje em dia, que permite a criação de redes sociais sem uma dimensão espacial. Ou seja o uso do espaço já não está tão valorizado, pelo que as pessoas não usam o bairro e mesmo os centros urbanos para satisfazer as suas necessidades do dia-a-dia.

Quanto à segunda abordagem, é atribuída alguma importância ao “bairro”, o qual aparece com uma importância relativa quando comparado com outros parâmetros tais como o nível de escolaridade,

posição face ao emprego (e consequente condição económica) ou idade. No que respeita a aspectos de cariz mais social, alguns estudos fundamentam a ideia de que indivíduos com níveis de instrução mais elevados e com maiores rendimentos tendem a estabelecer as suas relações e redes sociais fora do bairro. No caso americano, e tal como defendem os autores Guest e Wierzbicki (1999), os contactos sociais estabelecidos no bairro têm vindo a diminuir ao longo das últimas décadas, mas, no entanto, isso não indica um aumento radical das relações sociais estabelecidas no exterior do bairro.

Por fim, falta fazer referência às teorias que consideram as relações estabelecidas entre o bairro e os residentes de elevada importância, em especial se o bairro concentra populações de baixos recursos económicos. Esta abordagem considera a existência de uma relação directa entre baixos rendimentos e baixos níveis de escolaridade e o desenvolvimento de relações mais profundas com o bairro. Para estas populações, o bairro parece ser parte integrante de estratégias de sobrevivência desenvolvidas para fazer frente aos problemas financeiros associados à sua condição económica.

Ficou bem explícito no que foi apresentado nos parágrafos anteriores que as preocupações actuais para a pesquisa na área da habitação se centram no conhecimento da posição que as populações ocupam relativamente ao bairro e à própria casa. Este conhecimento permite criar um entendimento sobre o porquê de alguns residentes nutrirem sentimentos negativos e positivos relativamente ao espaço onde habitam e dessa forma conseguir levar a bom porto futuros projectos de “salvamento” de áreas consideradas tendencialmente problemáticas. À semelhança do efectuado no projecto do RESTATE, também em Portugal existem alguns estudos que contemplam estas questões.

Será apresentado no capítulo quatro um “estudo de caso” (relativo ao Bairro do Aleixo) que pretende ser a forma de sintetizar todas as lições aprendidas durante a realização do trabalho que se apresenta. Uma vez que existe a falta de informação específica sobre a população que irá ser retratada nesse capítulo, parece útil encontrar uma população “semelhante”, que sofra dos mesmos problemas. A forma encontrada foi a utilização de dados recolhidos por Guerra (2002) para a população residente no Bairro do Cerco, uma vez que, tal como o Bairro do Aleixo, são conjuntos habitacionais marcantes da cidade enquanto imagem negativa no colectivo social. Facilmente se percebe esta negatividade por uma simples leitura de notícias publicadas em diversos periódicos nacionais. Por outro lado, o impacto visual destes bairros é muito forte, tornando-os facilmente identificáveis na malha urbana e, consequentemente, de mais fácil estigmatização.

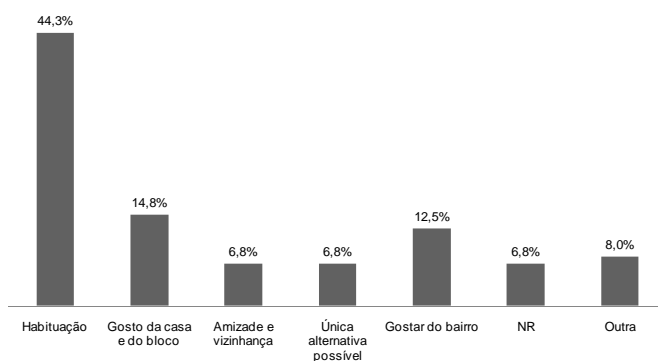
Os dados considerados mais relevantes para o capítulo quatro dizem respeito à forma como as populações se relacionam com o local onde residem. Nomeadamente, os sentimentos que nutrem pelo espaço onde habitam, quer sejam a casa ou o bairro; a relação com o próprio bairro e com o exterior; vontade de permanência no bairro das gerações actuais e futuras; e a forma de ocupação dos tempos livres.

Seguidamente serão apresentados alguns resultados para um dos bairros de habitação municipal da cidade do Porto com mais fogos e maior densidade populacional. O Bairro do Cerco - construído em 1963 na sequência do Plano de Melhoramentos da Cidade do Porto (1956), e mais tarde ampliado em 1991 – localiza-se na Freguesia de Campanhã (situada na zona Oriental da cidade, zona já caracterizada no primeiro capítulo do trabalho, e que apresenta índices nada brilhantes quando comparado com outras zonas da cidade) alojava, em 2001, 3060 pessoas, em 892 fogos, constituindo 802 agregados familiares (Pimenta et al., 2001b)) sobre o qual, no âmbito de um estudo de avaliação das relações estabelecidas pelos residentes com o bairro (Guerra, 2002).

Guerra (2002) fez um inquérito a 136 inquiridos, dos quais 64,7% apresentavam um «elevado índice de adesão ao Bairro como espaço de vivência». Justificada pelo facto de 44,3% dos inquiridos reduzirem o «gosto» em viver no Bairro «a uma questão de habituação», ou seja, um gosto relacionado com a rotina, algum comodismo e questões de hábito. Os factores que fundamentam este «gosto» assentam em «razões de ordem identitária» (nomeadamente justificados por sentimentos de «identificação e de pertença afectiva e cognitiva com o Bairro», condicionando a percepção do “espaço – Bairro” bem como a sua apropriação. Quando questionados sobre o sentimento pelo Bairro os inquiridos apresentaram outras respostas interessantes, mesmo que pouco representativas, tais como dizer-se que o gosto em residir no Bairro se deve a ser «a única alternativa possível», o que leva ao encontro da ideia defendida pela autora do estudo: os grupos dominados são obrigados a aceitar o lugar que lhes foi destinado quer isso lhes agrade ou não, usando-o como se fosse seu. Já as razões “negativas” apresentadas estavam ligadas ao «mau ambiente» social generalizado existente no local, associadas à «inexistência de relações de vizinhança» que não é mais do que um indicador desse «mau ambiente».

Em suma, os resultados do inquérito efectuado mostram que no que se refere ao «gosto pelo bairro», os principais motivos prendem-se com:

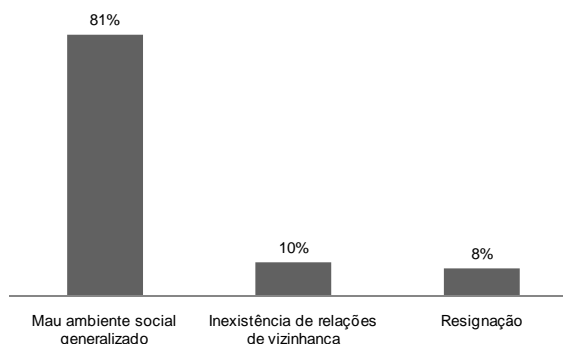
Fig.3.3 - Razões para «gostar do bairro»



Adaptado de Guerra (2002)

Já os motivos apresentados para justificar o «desgosto pelo bairro» estão relacionados com:

Fig.3.4 - Razões que justificam o «desgosto pelo bairro»



Adaptado de Guerra (2002)

Ou seja, na realidade existe uma certa tendência em sentir “desamor” face ao bairro, sendo a principal razão apontada para este facto a *«degradação das relações sociais (...) resultantes da densificação de comportamentos desviantes ligado ao florescimento de uma economia e de uma sociedade paralelas e subterrâneas decorrentes do tráfico de droga»* (Guerra, 2002).

Também muito interessante é verificar que a maior parte das respostas positivas corresponde à população mais idosa - o que poderá mostrar um maior sentimento de resignação - bem como por parte de agregados familiares com poucos ou nenhuns filhos. A maior parte das respostas de desagrado face ao bairro advém de agregados com um “elevado” número de filhos (em alguns casos 4 e 5), deixando antever o desconforto dos progenitores perante o futuro dos filhos, uma vez que residem num ambiente económico e social marcado pela delinquência e economia “subterrânea”.

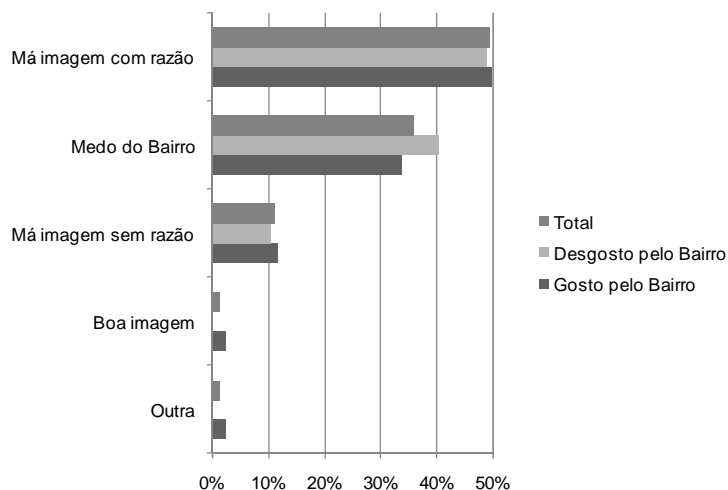
Tal como Bourdin e Hirschhonn (2002) argumentam, estes locais de “desagrado” não são simplesmente *«sítios onde se vive pior ou onde se concentram comportamentos desviantes; trata-se sim, de lugares em corte com o consenso dominante sobre o que é um bom habitat, uma boa socialização, as regras, a ordem social...»*.

Outra avaliação interessante realizada pela autora do estudo no Bairro do Cerco do Porto diz respeito a saber qual a relação existente entre o «desgosto pelo bairro» e a avaliação que fazem a propósito do estado de conservação físico do local onde residem. Os resultados foram analisados dividindo a amostra em dois grupos, os que mostram gostar do Bairro e os que mostram desgosto pelo Bairro. Os resultados são interessantes na medida em que relacionam directamente as variáveis analisadas. É na sub - amostra dos que mostram «desgosto» pelo Bairro onde se encontram as respostas mais negativas. Isto é, «desgosto face ao Bairro» está directamente relacionado com o «desgosto face à casa».

Uma boa forma de analisar o sentimento de pertença e afectividade por parte da população, relativamente ao local de residência, é analisar qual a importância do associativismo local. De facto, no caso de análise, uma grande parte dos inquiridos que mostram «gostar» do Bairro também acham que a existência de associações é importante na vida dos residentes, ao passo que os que «não gostam» de viver no Bairro também não atribuem grande importância à existência dessas mesmas associações.

Extremamente importante é perceber como imaginam a sua imagem projectada no exterior:

Fig.3.5 - Imagem exterior do Bairro

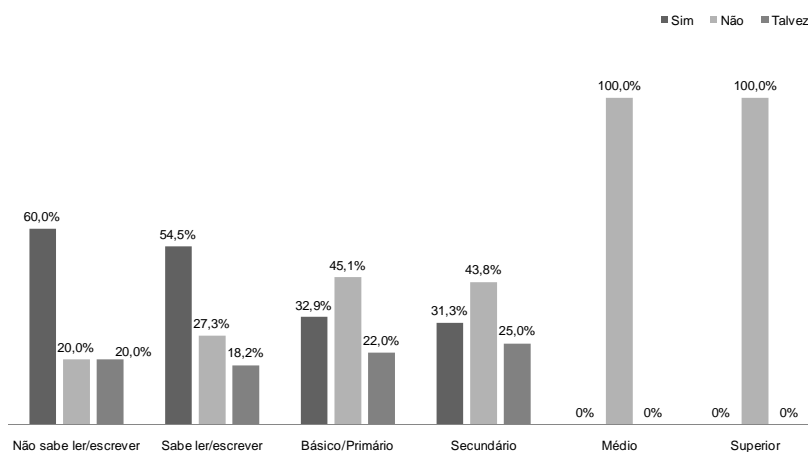


Adaptado de Guerra (2002)

Por análise da Fig.3.5, é perceptível que uma grande parte dos inquiridos acredita que a forma como o “exterior” vê o Bairro é negativa, e tanto os que gostam e os que desgostam de nele residir são praticamente da mesma opinião: o sentimento de «má imagem» existe e tem um motivo aparente. E muito interessante, é o facto de aqueles que não nutrem quaisquer sentimentos positivos relativamente ao Bairro, não considerarem de alguma forma que o bairro possa ter uma imagem positiva no exterior.

Pertinente será também perceber se os inquiridos e seus familiares consideram que pelo facto de residirem no local específico de estudo lhes traz alguma vantagem. Dos que consideram existirem vantagens, o motivo de eleição é económico e está directamente relacionado com o valor das rendas, enquanto os que manifestam opinião contrária justificam-se com o «ambiente negativo» associado ao Bairro. A este respeito existem ainda dois aspectos de relevância extrema e são eles, relacionar a posição de vantagem com a faixa etária dos indivíduos e as suas qualificações. Assim sendo, no que se refere à escolaridade dos indivíduos o resultado foi o seguinte:

Fig.3.6 - Vantagem por residir no Bairro segundo nível de instrução

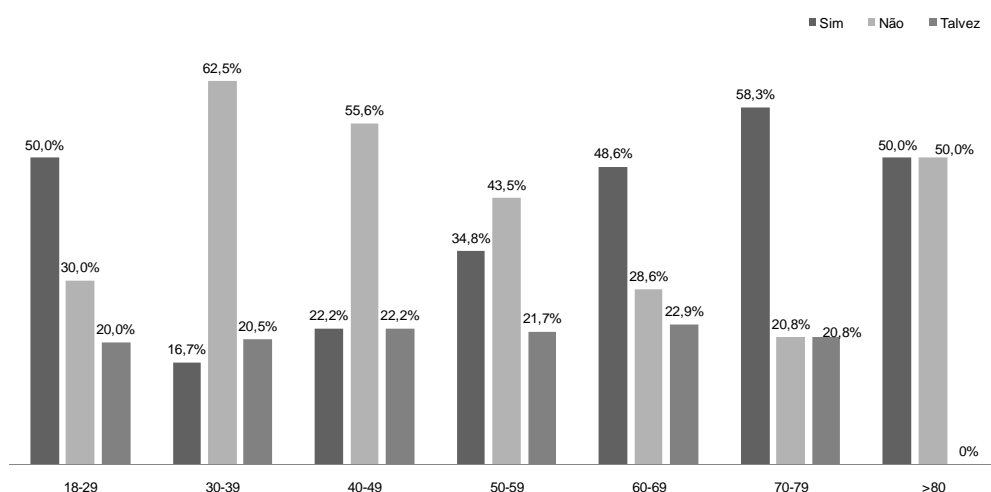


Adaptado de Guerra (2002)

Há uma relação entre o nível de escolaridade e a consideração de vantagens no Bairro, e que evolui de forma inversa. Ou seja, quanto maior é o nível de instrução menor é a potencial vantagem em residir no bairro.

Os resultados que relacionam a faixa etária e as vantagens em residir no Bairro são os que se apresentam na figura seguinte:

Fig.3.7 - Vantagem em residir no Bairro por faixa etária

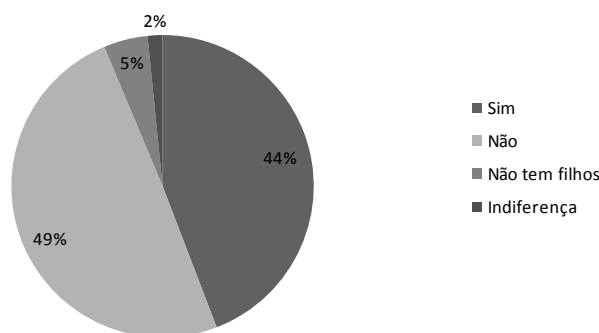


Adaptado de Guerra (2002)

Para esta variável de análise já não se pode estabelecer uma relação tão directa e linear. No entanto, é com interesse que se pode analisar o facto de 50% da população mais jovem encontrar vantagens em residir no Bairro, bem como as pessoas mais idosas. Isto talvez se deva às relações estabelecidas

dentro do próprio Bairro, ou então, e particularmente no caso dos mais idosos por uma questão de acomodação e/ou habituação. As percentagens mais elevadas de respostas negativas encontram-se nas faixas etárias intermédias e tais opiniões talvez se devam ao facto de serem progenitores preocupados com a trajectória dos filhos no actual local de residência. É exactamente a posição dos progenitores perante a permanência dos filhos no Bairro que se apresenta seguidamente:

Fig.3.8 - Desejo de permanência dos filhos no Bairro

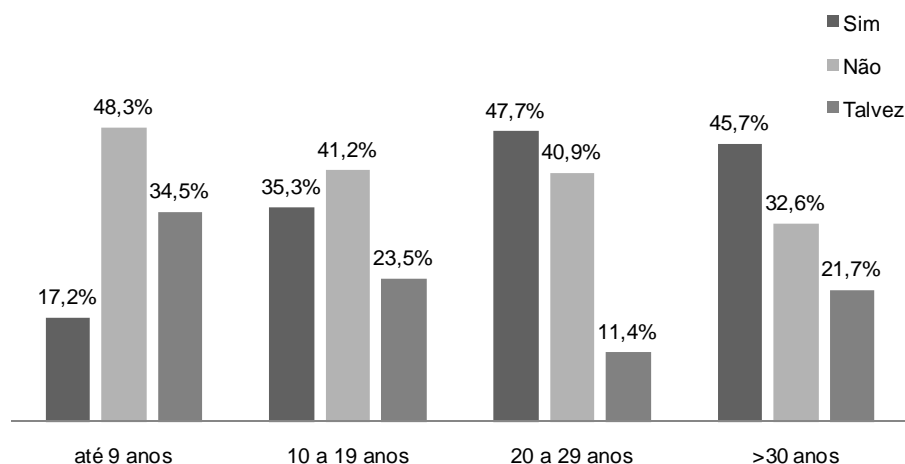


Adaptado de Guerra (2002)

Apesar da “má imagem do bairro”, 44% dos inquiridos deseja a permanência dos filhos no bairro. As justificações apresentadas prendem-se com, por um lado, as relações intra – familiares e os fortes laços familiares que conduzem a desejos de permanência no Bairro, para além de, desta forma, conseguirem garantir acesso a uma habitação. Do lado oposto surgem justificações que se prendem maioritariamente com o «mau ambiente social» existente no Bairro do Cerco. Essas justificações são dadas pelos mais jovens e pelos núcleos familiares com mais de três filhos, o que pode significar uma mudança de “mentalidade habitacional”, com a possibilidade de ruptura da perpetuação da habitação social como “a única forma de habitar” e dessa forma quebrar a tendência residencial preconizada pelos pais.

A identificação de vantagens em residir no Bairro também está correlacionada com o número de anos de residência dos agregados no Bairro. Os resultados dos inquéritos mostraram que existe uma relação entre a antiguidade de residência e a afirmação de existência de vantagens em residir no Bairro.

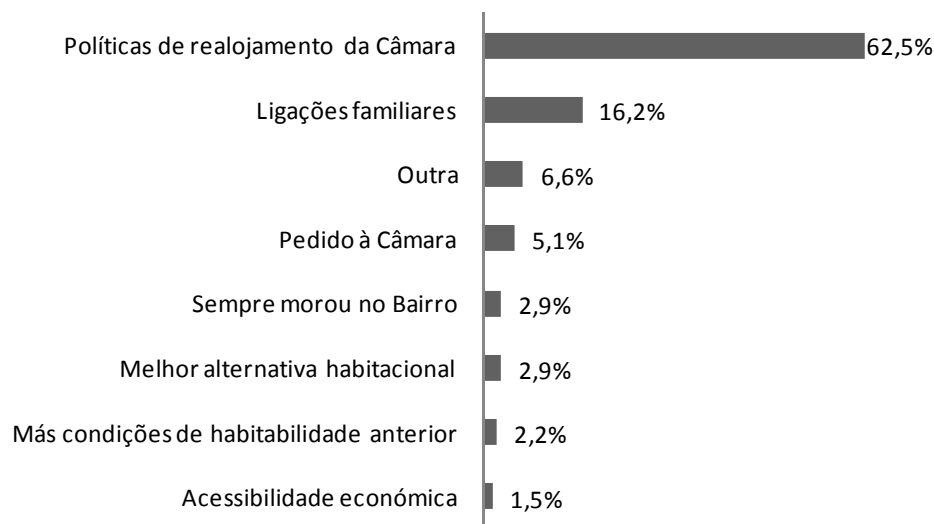
Fig.3.9 - Vantagens em residir no Bairro por nº de anos de residência



Adaptado de Guerra (2002)

Outro aspecto interessante que leva à formulação de conclusões que poderão ser úteis na elaboração do capítulo seguinte relaciona-se com os motivos pelo qual a população reside no bairro.

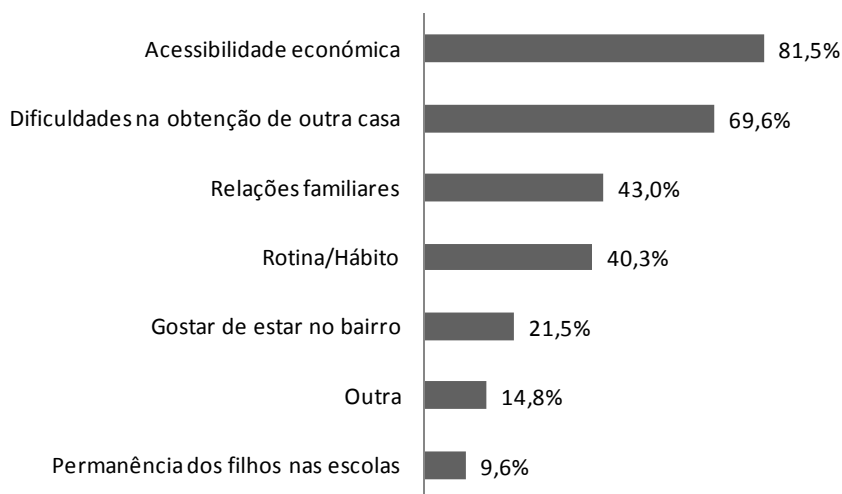
Fig.3.10 - Motivo pelo qual mora no bairro



Adaptado de Guerra (2002)

Os resultados sugerem, em certa medida, um carácter de obrigatoriedade uma vez que apenas 5.1% dos casos escolheram morar neste bairro, enquanto 62.5% dos casos foram “obrigados” a residir no Bairro do Cerco. Uma vez que a escolha do local de residência da maior parte da população não constituiu um desejo, é interessante perceber qual o motivo que as leva a continuar a residir no bairro.

Fig.3.11 - Razões de permanência no bairro



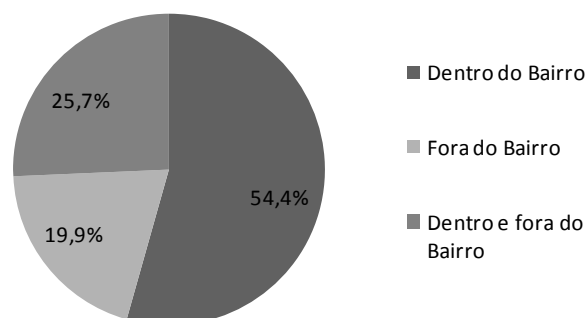
Adaptado de Guerra (2002)

A acessibilidade económica é o principal motivo pelo qual os inquiridos afirmaram continuar no bairro (facto que não é de estranhar dados os baixos recursos económicos da população) no entanto, com grande relevância, surgem as dificuldades em obter outra casa similar o que pode ser resultado da política de mobilidade residencial no parque habitacional da Câmara do Porto. Interessante é a expressão das «relações familiares». Este peso elevado chama a atenção para a existência de famílias aparentadas no bairro (53.7% dos inquiridos). A consideração deste facto é importante para perceber as relações familiares que possivelmente se estabelecem, uma vez que, em alguns casos, é possível que situações mais graves como o desemprego ou a pobreza não tenham um impacto social tão elevado uma vez que tais relações permitem a interajuda familiar e de vizinhança (Pimenta et al., 2001b).

Outro factor importante que, de certa forma, conduzirá a propostas mais interessantes para o caso de estudo é saber como é que os habitantes do Bairro do Cerco passam os seus tempos livres, uma vez que dessa forma é possível avaliar em certa medida a “mobilidade espacial” dos residentes.

A maioria das pessoas (54.4%) passa os seus tempos livres no Bairro, ao passo que 19.9% das pessoas elege o espaço fora do Bairro como local ideal para passar os seus tempos livres. Isto poderá significar uma limitação em termos de mobilidade territorial o que leva ao fechamento da população sobre o bairro, conduzindo provavelmente a processos de isolamento.

Fig.3.12 - Local seleccionado para ocupação dos tempos livres



Adaptado de Guerra (2002)

Estes valores são corroborados pelo Estudo Socioeconómico da Habitação Social (Pimenta et al., 2001b), segundo o qual, para o conjunto dos bairros de habitação municipal, 24.7% da população passa os seus tempos livres fora do Bairro, enquanto 74.7% dos inquiridos pelo estudo opta pelo espaço correspondente ao Bairro, dos quais 71.1% utiliza a casa como forma de passar o seu tempo livre.

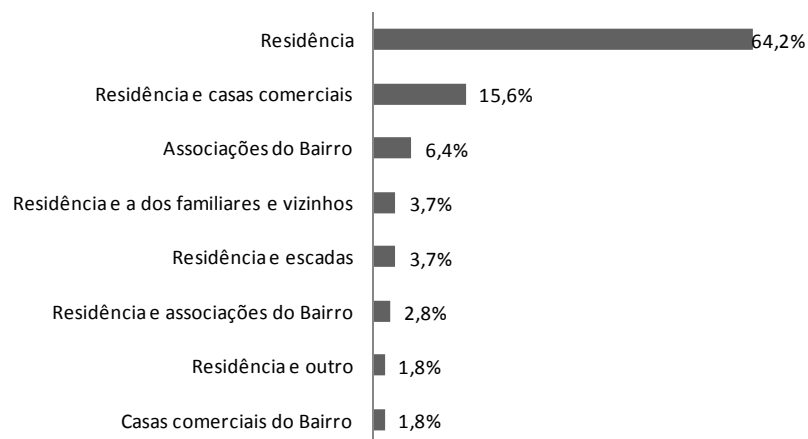
Uma das relação mais interessante de se fazer consiste em perceber qual a faixa etária que elege o espaço do Bairro como o mais “interessante” para passar os tempos livres.

Esta relação entre opção pelo espaço do Bairro e idade faz sentido, na opinião da autora do presente trabalho, uma vez que podem ter uma interpretação importante no contexto socioeconómico que torna determinadas faixas etárias mais vulneráveis e sem acesso a determinados serviços. De facto, segundo o estudo de Guerra (2002), são os jovens que preferem sair do bairro para passar os tempos livres, talvez justificável pelo dinamismo próprio das faixas etárias mais baixas. Situação que pode gerar alguma preocupação é o facto de os mais velhos passarem os seus tempos livres dentro do próprio bairro. Mais problemático será o facto de esses casos serem em simultâneo aqueles em que o espaço escolhido é a própria residência. Como foi referido no primeiro capítulo, existe a relação entre envelhecimento e empobrecimento, e arrisca-se a dizer tendência para o isolamento. Quando assim é criam-se as oportunidades ideais para agravar as vulnerabilidades sociais das faixas etárias mais elevadas, agravadas quando não existem equipamentos sociais localizados nos próprios Bairros.

Por outro lado, a tendência para o fechamento poderá originar a perda de alguns laços de solidariedade construídos ou que poderiam vir a ser construídos. Mais uma vez deve ser referido que são precisamente as relações de sociabilidade que permitem, de certa forma, controlar os danos colaterais do desemprego e do envelhecimento. Daí que, para estes grupos, deve ser tida em conta a promoção de equipamentos sociais capazes de colmatar os vazios do isolamento, no caso dos mais idosos, e capazes de ser um suporte para as famílias monoparentais.

Conhecidas as escolhas dos residentes a uma escala mais alargada, parece interessante verificar quais as opções quando se passa para a micro - escala. A relevância deste facto encontra-se em saber qual o posicionamento da «casa» no quotidiano das pessoas.

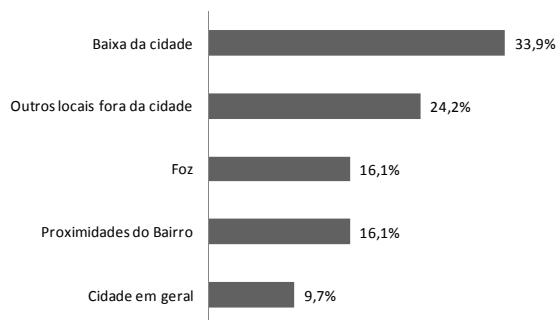
Fig.3.13 - Lugar onde os inquiridos passam os tempos livres no Bairro do Cerco



Adaptado de Guerra (2002)

Os resultados do estudo mostraram que existe uma cultura familiar forte uma vez que 64.2% das respostas vai no sentido de afirmar que a habitação é o local privilegiado para passar os tempos livres. Isso significa, nas palavras de Guerra (2002) «*uma tendência para a privatização dos tempos livres, assumindo-se neste contexto, a casa como princípio organizador dos espaços e tempos quotidianos*». Mas este facto pode ser também um indicador de falta de mobilidade da população, devido às diversas dificuldades económicas que a afecta. Portanto, como a casa assume não só funções de mero abrigo e meio para organização da vida familiar, ainda se assume como forma principal dos tempos livres da população.

Fig.3.14 - Lugar onde os inquiridos passam os tempos livres fora do Bairro do Cerco



Adaptado de Guerra (2002)

No que diz respeito aos locais de preferência para passar os tempos livres fora do Bairro, os resultados permitem ver que a opção passa pela consideração da cidade do Porto como local preferencial, sendo que apenas 24.2% escolhem outros locais da cidade para usufruir dos tempos livres. Este facto pode dever-se talvez à incapacidade económica dos indivíduos residentes que lhes permita sair da cidade.

Tal como acontece numa parte dos casos europeus, também no caso específico do Bairro do Cerco, a satisfação e insatisfação relativamente ao local de residência (alojamento e bairro) encontram expressões diversas. Portanto, o facto dos próprios habitantes mostrarem diferentes opiniões significa que, de facto, alguns locais considerados (na generalidade da sociedade) como “maus” para viver não o são de todos para uma parte da população. Ou seja, a lição que se pode retirar deste facto é que não devem ser feitos julgamentos nem se devem criar estigmas de forma leviana (Dekker et al., 2005).

Percebe-se que o «gosto pelo Bairro» surge quase como uma imposição e é resultado da habituação dos que residem no Bairro há várias décadas. No entanto, também existe uma percentagem considerável que assume o «gosto pelo bairro» de uma forma totalmente voluntária. É para esta população que se devem orientar as acções de realojamento que impliquem permanência no local (mas sempre criando soluções viáveis e sustentáveis, ou seja, através do estabelecimento de regras muito bem definidas que deverão ser cumpridas impreterivelmente).

É importante reter que o problema do realojamento é antes de mais um problema social e entende-se que a forte concentração espacial de uma população socialmente homogénea, tende a potenciar o aumento de comportamentos desviantes e de estigmas sociais que desencadeiam respostas violentas. Situações como as que recentemente se viveram no Bairro da Bela Vista em Setúbal ilustram bem o resultado de políticas de habitação falhadas com consequências graves para a população em geral e para a população do bairro em particular. Na edição nº 845 (Maio de 2009) da revista *Visão*, a reportagem desenvolvida no Bairro da Bela Vista permitiu reunir opiniões daqueles que se debruçam sobre esta temática. Por exemplo, para o pároco Constantino Alves os *«picos de violência são tumores sociais em evolução permanente. É necessário tratá-los e remover-lhes as causas»*. Para o antropólogo e psicanalista Gabriel Pereira Bastos, *«há uma atracção das classes suburbanas, mais jovens e mais marginalizadas, pela violência e pelo crime»* o que leva a concluir que é fundamental ter preocupações que não se limitem apenas à atribuição de heranças de filosofias urbanísticas apostadas em afastar da cidade os mais desfavorecidos e constituem hoje em dia «verdadeiros monumentos à ineficiência das políticas públicas (nacionais e municipais). A situação vivida na cidade portuguesa de Setúbal tem contornos semelhantes aos acontecimentos registados em Outubro de 2005 nos subúrbios franceses. Em ambos os casos, ocorreram confrontos entre a polícia e jovens de classes socioeconómicas mais baixas, residentes em áreas estigmatizadas. Acontecimentos deste tipo levantam desde já questões que se prendem com a integração socioeconómica destes territórios (Gilbert, 2007).

Diversos estudos sociológicos foram desenvolvidos em Portugal, os quais permitiram verificar que no período pós-realojamento existe efectivamente a tendência para se desenvolver o gosto pela casa, uma vez que constitui a materialização de um sonho (melhoria física das condições de habitabilidade e aumento da auto – imagem dos indivíduos). Sentimento contrário é evidenciado em relação ao bairro. A desvalorização do espaço deve-se essencialmente a uma imagem demasiado negativa e estigmatizante que impede os sentimentos de segurança e gosto pelo bairro. É certo que estes espaços gozam de aspectos positivos mas, no entanto, são sobrevalorizadas as características negativas do espaço (tais como pobreza e marginalidade) e são os próprios moradores a sentir que é essa a imagem que pensam que a sociedade em geral retém (Guerra, 1997a).

3.4. SÍNTESE

Ao longo dos vários pontos do terceiro capítulo deste trabalho foram abordadas questões que pretenderam mostrar ao leitor como os processos de realojamento das populações tendem a ser multidimensionais.

Ficou bem explícito que uma acção de realojamento deve permitir a melhoria efectiva das condições de vida das populações a realojar.

Fundamentalmente, para que o realojamento atenuar os problemas associados à mudança residencial e para que melhore as condições e a vivência habitacional das famílias, é preciso ter em conta algumas “prevenções” (Ferreira, 1994):

- Realojamento disperso pela cidade, integrando os respectivos bairros no tecido urbano e com possibilidade de acesso a equipamentos urbanos;
- Diversidade de soluções morfológicas, estéticas, cromáticas dos projectos arquitectónicos e urbanísticos;
- “Standards” urbanísticos idênticos aos de comercialização livre, enquanto os “standards” das habitações poderão ser inicialmente inferiores, mas evolutivos;
- Espaços exteriores tratados e concluídos aquando da conclusão do processo de realojamento;
- Garantia de possibilidade de escolha das famílias (com limitações) dos vizinhos, da ligação realojamento/emprego;
- Preparação/formação sobre o uso e manutenção do fogo, dos espaços comuns e dos espaços exteriores;
- Diversificação das modalidades de acesso à habitação: arrendamento, opção de compra, renda resolúvel;
- Participação e implicação das populações em todo o processo desde a preparação do realojamento, distribuição de fogos, gestão e conservação dos bairros.

Estas prevenções permitirão a aplicação das boas práticas de um planeamento preventivo assente na não geração de fenómenos de polarização. Tais fenómenos poderão ser evitados considerando as características arquitectónicas e urbanístico correctas; percebendo e controlando problemas sociais e organizacionais; entendendo ainda quais as consequências da concentração de população socialmente homogénea, permitindo o combate dos problemas que a má imagem dos bairros gera (em muito responsáveis pela perda de viabilidade dos espaços dos conjuntos habitacionais que por sua vez são provocados pela má ou inexistência de gestão culminando na desorganização dos espaços).

Implica então a existência de uma visão sistémica e integrada a qual procura novos sentidos para a acção de realojamento: as actuais realidades exigem passar de uma “acção de integração” para uma “acção de inserção” e a exigência de passagem de “participação” para “partenariado”. Esta visão remete, sobretudo, para a criação de redes de comunicação e repartição de responsabilidades estabelecidas entre os cidadãos e as suas administrações exigindo maior envolvimento dos cidadãos na acção pública (Guerra, 1994).

Através da abordagem global conseguir-se-á uma participação da população, a articulação de entidades/organismos que possam contribuir para um desenvolvimento sustentado e a mobilização dos recursos da comunidade de forma geral.

É preciso consciencializar os principais actores dos problemas das dificuldades que se levantam com o processo de realojamento e «*actuar sobre elas de forma global e integrada para se poder realizar uma política social de habitação, em vez da habitação social que se tem tido*» (Ferreira, 1994).

A melhoria das condições habitacionais é uma forma de promoção e integração social, e, ao mesmo tempo, a concretização de um sonho que seria impossível de alcançar recorrendo aos meios próprios de populações económica e socialmente carenciadas e por isso, o realojamento tende a introduzir elevados níveis de satisfação residencial.

Apesar dos potenciais benefícios que gera, o processo de realojamento induz efeitos sociais e territoriais perversos. Para além das perdas de sociabilidades e factores identitários, relevantes para o modo de apropriação do espaço residencial e das formas de vida das populações, pode conduzir a fenómenos de isolamento social e espacial, para além de por vezes ser o motivo do aumento das conflitualidades e das *«disfuncionalidades da dinâmica social traduzíveis em sentimentos de insegurança e na interiorização de uma imagem negativa e estigmatizante»* (Pinto, 1994).

Em Portugal, o realojamento até então produzido pode ser visto como um processo gerador de rupturas com os modos de vida e modelos de apropriação do espaço uma vez que, da forma como tende a ser processado, conduz a formas de urbanização forçadas, quando analisado sob o ponto de vista sociológico.

Por outro lado, muitas vezes, quer se trate de realojamentos de populações que vivem em barracas ou em bairros sociais, as sociabilidades criadas ao longo do tempo são intensas. Portanto, quando se processa o realojamento os laços de inclusão e exclusão têm tendência a diluir-se; são exactamente as redes de sociabilidades locais que se diluem durante o processo, em muito devido ao tempo que os indivíduos realojados passam dentro do fogo. A descontinuidade verificada entre o interior e o exterior da casa podem levar ao “fechamento” (particularmente grave quando se trata de grupos cujas redes de sociabilidade são muito intensas) e a sentimentos de solidão (especialmente em mulheres domésticas e jovens desempregados).

Consequência destes factos a casa assume outra dimensão que muitas vezes não é entendida de forma adequada. A mudança induzida pelo realojamento em termos de condições de habitação é enorme, dada a alteração dos modos de vida. Essa alteração exige que o apoio social actue de forma a mudar hábitos e comportamentos menos “convencionais”, sendo portanto, essencial para “educar” as pessoas a viverem nas novas casas (Guerra, 1997a).

O apoio social para mudar hábitos e rotinas inadequadas à nova forma de habitar leva a uma mudança de mentalidades que tem vindo a ser reclamada ao longo deste trabalho; exige-se também neste ponto a participação de equipas multidisciplinares que, para além de atribuírem casas ensinem os novos residentes a habitá-las correctamente.

Como Carneiro (2003) refere, *«há muitas pessoas que não sabem viver em apartamentos (...) os hábitos da barraca, sem condições sanitárias por vezes sem esgotos, em que o lixo se atira para a rua, em que o pavimento é cimento e não madeira ou mosaico, em que as paredes são rebocadas ou mesmo tijolo à vista e não estuque pintado ou azulejo, leva à ausência de cuidados e procedimentos que nem sempre é fácil adquirir, reflectindo-se rapidamente em tacos arrancados, azulejos ou mosaicos partidos, paredes sujas, má utilização dos esgotos (tudo vai para a sanita, desde restos de comida e roupa), rápida degradação de móveis de cozinha, das torneiras, etc.»*

Significa então que a necessidade em “educar” irá permitir uma adaptação das famílias às novas realidades conduzindo ainda à sustentabilidade dos fogos.

Falar da dimensão social do realojamento passa por entender os efeitos de área ou vizinhança são como responsáveis por determinados efeitos directos e secundários capazes de intensificar determinados processos de polarização social ou produzir fenómenos de exclusão e estigmatização

social. Tais efeitos são gerados por determinados mecanismos que, em muitos casos, resultam de más políticas de habitação.

São precisamente os efeitos de área/vizinhança os responsáveis por diversas linhas de pensamento que permitem soluções diversificadas segundo as quais é possível contornar e minimizar eventuais efeitos negativos deles resultantes. Neste capítulo foi possível verificar a existência formas de actuação que visam combater os efeitos perniciosos dos efeitos de área/vizinhança. A destacar: as iniciativas MTO, que consideram a mobilidade residencial de zonas deprimidas para zonas mais estabilizadas social e economicamente como sendo geradora de novas oportunidades de desenvolvimento das famílias; outra diz respeito a iniciativas que se centram nos territórios onde os problemas se evidenciam; e outras, muito relacionadas com as duas anteriormente referidas, mais direccionadas para iniciativas de mix - residencial que se espera vir ter como consequência o mix - social.

É importante reter que a socialização negativa potencialmente gerada pode ser evitada recorrendo a diversas políticas com aplicações diferentes dependendo dos países de análise. A tabela seguinte sintetiza algumas das ideias debatidas sobre o tema.

Quadro 3.3 - Formas de evitar a socialização negativa

Políticas	Exemplo	Medida	Consequência
Políticas directas (emprego, educação)	Holanda/Suécia	Turmas reduzidas; mais professores	Mais aproveitamentos escolar
Alteração dos modos de vida	França/Alemanha/Suécia	Mix - Social	Amenização das consequências negativas dos efeitos de vizinhança
Mudança (residencial) para a oportunidade (MTO)	Estados Unidos	Alteração da residência para zonas social e economicamente mais fortes	Reforço das consequências positivas dos efeitos de vizinhança
Area - Based	Alemanha/Países Baixos	Actuação em zonas específicas de extrema estigmatização	Inversão dos contextos negativos dos bairros

Adaptado de Andersson e Musterd (2005)

Outro aspecto interessante é o reconhecimento de que as causas dos problemas dos bairros não são exclusivas do próprio bairro (Andersson e Musterd, 2005). De facto, considera-se que os problemas encontram a sua existência fundada em motivos endógenos e exógenos ao bairro, uma vez que o próprio bairro estabelece relações com o exterior e é o resultado de políticas definidas em vários níveis (nacional, regional e local) (Murie et al. (2003); Atkinson e Kintrea (2001)).

Ficou igualmente perceptível que estas abordagens não têm apenas efeitos positivos, podendo levar em alguns casos a fenómenos de falta de equidade (à semelhança do que sucedeu com o programa PER com a “exclusão” de determinadas famílias motivada por uma simples definição jurídica de um conceito). Por exemplo, no caso das IAB, estas podem conduzir a fenómenos de “discriminação positiva”, uma vez que os “premiados” com este tipo de acção de valorização sócio - urbanística são os indivíduos que, por estarem territorialmente concentrados, vêem a sua situação solucionada, enquanto outros casos (talvez mais graves) não têm o mesmo tipo de resposta.

Na sua essência o presente capítulo pretende fazer uma chamada de atenção ao leitor sobre a necessidade de considerar o realojamento uma processo multifacetado e que todas as suas vertentes devem ser consideradas para o sucesso de acções tão importantes.

«(...)a liberdade ganha com o adensamento de redes de relações espontâneas, sendo tanto mais forte a democracia quanto mais também se afirma e intensifica a vida associativa e o pluralismo social.»

Fernandes (1993)

4

ESTUDO DE CASO: PROCESSO DE REALOJAMENTO DA POPULAÇÃO DO BAIRRO DO ALEIXO

O presente Capítulo deste trabalho pretende ser a síntese da análise feita sobre problemas de habitação e processos de realojamento sendo dessa forma a tradução prática de teorizações e ensinamentos que advêm de experiências ocorridas ao longo das últimas décadas tanto em Portugal como noutros países da Europa.

Pretende ser uma contribuição fundamental para responder a questões tais como: os modelos de provisão a adoptar, estratégias de intervenção, soluções de desenho urbano, características morfo – tipológicas para a habitação a custos controlados e modelos de gestão do parque habitacional.

4.1. CARACTERIZAÇÃO DO BAIRRO

Tal como se mostrou no capítulo anterior, tanto em Portugal como noutros países da Europa, a opção pela construção massificada e em especial em altura não conduz a soluções socialmente viáveis e vantajosas para a generalidade dos cidadãos e em particular para os residentes desses bairros devido aos efeitos negativos que mais facilmente os afectam.

A produção e a organização de conjuntos habitacionais de grande escala que constituíram, em determinado período histórico, a forma mais correcta para reorganizar a sociedade, reorganização essa atingida mediante a alteração física do ambiente urbano. No entanto a estratégia adoptada não se mostrou a mais acertada e assistiu-se a um rápido declínio desses conjuntos habitacionais massificados, tornando as opções de desenho urbano adoptadas um fracasso por terem levado a problemas de ordem social e económica (Power, 1999).

O Bairro do Aleixo é um bom exemplo da falha desse sistema de construção e de organização de comunidades. Este bairro assemelha-se à “descrição” encontrada no texto de Dekker, Musterd e Van Kempen (2007) uma vez que existe a presença de grupos de jovens a vaguear, várias paredes com graffiti, zonas verdes maltratadas e pouco atractivas, aspecto abandonado dada a falta de manutenção do local, etc. O Bairro do Aleixo assume-se como um território desconfortável e pouco agradável, uma espécie de ilha no meio de um oceano de as habitações de luxo. O edificado degradado e o espaço envolvente mal tratado não torna o conjunto habitacional atractivo e a presença de consumidores de estupefacientes não cria uma boa imagem do bairro. As visitas realizadas ao Bairro do Aleixo em diferentes horas do dia, deram a entender que existe um elevado número de pessoas com idades inferiores a 65 anos desocupadas algumas a vaguear e outras a usufruir dos espaços exteriores pouco cuidados do bairro. Efectivamente o Bairro do Aleixo parece ser uma representação, em pequena escala dos “large housing estates” existentes em vários países europeus.

4.1.1. BREVE ENQUADRAMENTO HISTÓRICO

Situado na freguesia de Lordelo do Ouro da cidade do Porto, o Bairro do Aleixo, futuramente designado por BA, é um empreendimento habitacional pensado na década de sessenta e construído nas décadas de sessenta e setenta (de acordo com os moldes urbanísticos da época) constituído por cinco torres, de treze pisos com 64 habitações cada.

Este empreendimento, inicialmente privado, foi pensado para acolher população cujas características se afastavam das tradicionais populações que residiam em habitação social e como tal, tornando o Bairro uma «*estrutura incompatível com os fins de habitação social, que agrava os problemas sociais e de segurança*»ⁱ. O “Grupo de Moradias Populares do Aleixo” foi pensado no âmbito do plano de construção das 3000 habitações (DL – 47443 de 30 de Dezembro de 1966), e destinava-se a acolher a população da zona Ribeira/Barredo (pertencente ao núcleo histórico da cidade), que viviam em casas insalubres, mais conhecidas por “ilhas” e “colmeias”.

As motivações que levaram à escolha do local para realojamento prenderam-se essencialmente com dois motivos, um económico e financeiro («*A Câmara adquiriu o terreno em condições aceitáveis de preço, considerando a sua situação geográfica na Cidade*»ⁱⁱ) e outro relacionado com questões intrinsecamente ligadas às características da população e a sua relação com o espaço urbano.

A propósito deste último motivo, o arquitecto Manuel Telesⁱ refere que a população tinha «*um sistema de vida de características arreigadamente urbanas, dada a sua proximidade do Centro da Cidade e o tipo de edifícios que ocupam*». Ao mesmo tempo, porque grande parte da população trabalhava em actividades relacionadas com o rio e o mar (muitos trabalhavam em Leixões e V.N. de Gaia), foi considerado importante na escolha da localização do empreendimento de realojamento.

A opção pela construção em altura vem justificada da seguinte forma: «*A solução em altura adoptada responde a um problema económico de aproveitamento do terreno e implica condições de vida muito próximas das arreigadas nos seus futuros ocupantes, tendo havido o cuidado de reforçar este aspecto por judiciosa concepção do conjunto das galerias, das caixas de escadas e dos elevadores*»ⁱ.

ⁱ Súmula do Objecto da Proposta para constituição de um Fundo Especial de Investimento Imobiliário fechado de subscrição particular e de promessa de permuta de imóveis, Câmara Municipal do Porto, 2009

ⁱⁱ Memória Descritiva do Grupo de Moradias Populares do Aleixo, 14 de Julho de 1969

Esta solução tinha capacidade para alojar 1720 habitantes em 320 fogos, distribuídos pelas seguintes tipologias:

Quadro 4.1 - Tipologia dos fogos

Tipologia	Nº	Au(m ²)/tipologia
T2	128	47,07
T3	131	61,26
T4	61	71,07

Fonteⁱⁱⁱ

Para além das habitações estava prevista a existência de diversos equipamentos colectivos, nomeadamente, uma escola primária, um ringue desportivo, um centro social, pequenas lojas comerciais.

A forma de ocupação do BA teve fases distintas uma vez que o realojamento da população foi feito à medida que o empreendimento estava a ser construído. A primeira fase de ocupação (Torre A) decorreu em 1974 de forma planeada, com acompanhamento de uma comissão ligada ao Centro Social do Barredo, estando a mesma forma de actuação prevista para a Torre B que seria ocupada em 1975. No entanto, nos primeiros meses de 1975 surgem rumores de que os alojamentos do BA iriam ser ocupados não pela população da Ribeira/Barredo mas sim por “outras pessoas”. Receando a veracidade das notícias, em Abril de 1975 a segunda torre (que não estava totalmente construída) foi tomada de assalto por aqueles que queriam ganhar o direito a uma habitação condigna^{iv}.

4.1.2. CARACTERIZAÇÃO SOCIOECONÓMICA DA POPULAÇÃO RESIDENTE

A caracterização socioeconómica que seguidamente se apresenta fundamenta-se nos dados fornecidos pelo Instituto Nacional de Estatística, relativos ao ano de 2001, para a Secção estatística 44 e respectivas Subsecções estatísticas 1 e 2, da freguesia de Lordelo do Ouro.

Serão feitas algumas aproximações uma vez que as subsecções abrangem outros edifícios para além do conjunto habitacional do BA. As aproximações justificam-se na medida em que a população residente no BA representa 90% da população total e 84% dos alojamentos pertencem ao conjunto habitacional em estudo.

Como complemento dos dados do INE serão utilizados outros cuja fonte foi a Associação de Promoção Social da População do Bairro do Aleixo (APSPBA) que dizem respeito ao próprio Censos de 2001, recolhidos no âmbito de um estudo levado a cabo no Bairro, numa amostra de 240 moradores. Para além destes dados, foi possível aceder a outros relativos a um estudo realizado em 1994 no Bairro do Aleixo.

ⁱⁱⁱDados relativos à Caracterização dos Bairros Sociais, CMP, 2007, fornecidos pela APSPBA; Memória Descritiva do Grupo de Moradias Populares do Aleixo, 14 de Julho de 1969

^{iv} Resenha Histórica da APSPBA

Com o intuito de perceber as características específicas da população serão abordadas os seguintes pontos:

- Famílias e núcleos familiares;
- Estrutura etária da população residente;
- Habilitações literárias da população residente;
- Posição face ao emprego.

Os dados relativos às famílias e aos núcleos familiares permitiram verificar que todas as famílias são clássicas e que 38.7% dessas são famílias constituídas por três ou quatro elementos. A maior parte dos núcleos familiares (64.8%) apresenta filhos não casados e 24.2% dos núcleos familiares residentes no BA tinham filhos com idades inferiores a seis anos. Além disso, à data do estudo realizado em 1994, foram identificados 317 núcleos familiares, predominando as famílias de tipo nuclear/nuclear extensa.

Quadro 4.2 - Tipologia das famílias

Nuclear	127
Nuclear extensa	84
Monoparental	22
Aparentadas	13
Isolados	19
s/ relação de parentesco	5
Outros	47
Total	317

Fonte: APSPBA (1994)

Mais de metade das famílias têm elementos com menos de 15 anos e 107 das 357 famílias têm nos seus agregados familiares pessoas com mais de 65 anos (30%). A este propósito, é interessante verificar como é a distribuição da população residente por faixa etária.

Quadro 4.3 - Distribuição por faixa etária (2001)

Estrutura etária	Nº	Proporção
Residentes 0-14 anos	293	21,2%
Residentes 14-19 anos	159	11,5%
Residentes 20-24 anos	114	8,3%
Residentes 25-64 anos	676	49,0%
Residentes >65 anos	137	9,9%

Fonte: INE

O quadro mostra a importância da população jovem no BA já que 41% da população tem menos de 24 anos, dos quais 375 residentes têm idade inferior a 18 anos (30.3%).

Numa entrevista realizada em Maio de 2009 a um elemento da APSPBA, foi referido que a grande maioria da população realojada da Ribeira/Barredo ainda permanece no BA. Se a esse facto se associar a elevada percentagem de população jovem, e a dimensão das famílias, pode ser inferido que é muito

provável que a percentagem de famílias extensas seja elevada, estando-se possivelmente a tratar de casos de famílias com três gerações. Outro dado importante que permite corroborar este raciocínio é a idade dos inquilinos/arrendatários responsáveis pela habitação:

Quadro 4.4 - Distribuição dos concessionários por faixa etária

Idade dos concessionários	Nº
18-24 anos	1
25-44 anos	61
45-64 anos	155
>65 anos	96
Total	313

Fonte: CMP (2007)^v

Aproximadamente 31% dos arrendatários têm idades superiores a 65 anos e aproximadamente 50% do total tem idades compreendidas entre os 45 e os 64 anos. Ou seja, e considerando que provavelmente a pessoa responsável pelo imóvel é a mais idosa, ainda existe uma percentagem considerável de população da “primeira geração” de moradores do BA, significando assim a probabilidade de existência das referidas famílias extensas.

A capacidade económica dos agregados familiares é um importante factor que condiciona os seus ciclos de vida e as suas carreiras habitacionais. Desse modo, é importante perceber qual a posição dos indivíduos e das famílias relativamente ao emprego.

O quadro que se mostra em seguida retrata uma situação particularmente grave uma vez que existe uma grande parte da população que não está empregada, apesar de a população em idade activa (15 aos 64 anos) representar mais de 60% da população residente. O facto de 45% da população não exercer qualquer actividade económica aumenta o risco de pobreza.

Menos preocupante é a situação dos reformados e pensionistas que neste local não têm grande representatividade (18.6%). No entanto, não significa que não existam situações de vulnerabilidade, uma vez que a percentagem de famílias com elementos de idade superior a 65 anos ainda é razoável (30%) colocando-os numa situação de vulnerabilidade “indirecta” (a reforma poderá constituir uma forma de subsistência dos elementos dos agregados). De referir que no BA 31.1% das famílias têm elementos desempregados e 22.7% das famílias têm apenas um elemento desempregado.

Quadro 4.5 -A posição dos indivíduos relativamente ao emprego (2001)

Posição face ao emprego	Nº	Proporção
Empregados	447	41,2%
Desempregados	150	13,8%
s/ actividade económica	782	45,0%

Fonte: INE

^v Dados relativos à Caracterização dos Bairros Sociais, CMP, 2007, fornecidos pela APSPBA

A capacidade económica de um agregado familiar está, normalmente, relacionada com as habilitações literárias dos elementos que o constituem e, consequentemente, o trabalho que desempenham na sua actividade diária. Os dados relativos aos níveis de escolaridade não são muito tranquilizadores, representando a população com baixa escolaridade uma percentagem considerável.

Quadro 4.6 - Habilitações literárias (2001)

Níveis de ensino	Nº	Proporção
n/sabe ler nem escrever	260	21,5%
1ºciclo	536	44,4%
2ºciclo	218	18,1%
3ºciclo	129	10,7%
Secundário	52	4,3%
Curso médio	0	0,0%
Curso Superior	12	1,0%

Fonte: INE

A percentagem de pessoas que não sabe ler nem escrever é muito preocupante, ainda mais se for considerado que essa percentagem é mais do dobro da população com mais de 65 anos, implicando a existência de uma população em idade activa sem quaisquer habilitações.

Valor igualmente importante é o que representa a percentagem da população que apenas tem o 1º Ciclo do ensino básico completo. O facto de apenas 10.7% da população ter completado a escolaridade mínima obrigatória, num local em que o peso da população activa é elevado, torna o cenário muito pouco animador quando se pensa, mais uma vez, nas vulnerabilidades sociais associadas ao tipo de emprego desempenhado e aos rendimentos daí auferidos.

Na generalidade das situações, baixos níveis de escolaridade implicam trabalhos mais precários e de menor remuneração. O quadro seguinte mostra as funções desempenhadas pela população residente.

Quadro 4.7 - Indivíduos residentes empregados p/ sector de actividade

Sector de actividade	Nº	Proporção
Primário	0	0
Secundário	168	37,6%
Terciário	279	62,4%

Fonte: INE

De referir que 79% dos indivíduos residentes presentes trabalham no concelho de residência.

4.2. POSSÍVEIS CENÁRIOS DE REALOJAMENTO

Este ponto do trabalho pretende apresentar, com base nos capítulos anteriores, duas grandes opções para o realojamento da população do Bairro do Aleixo.

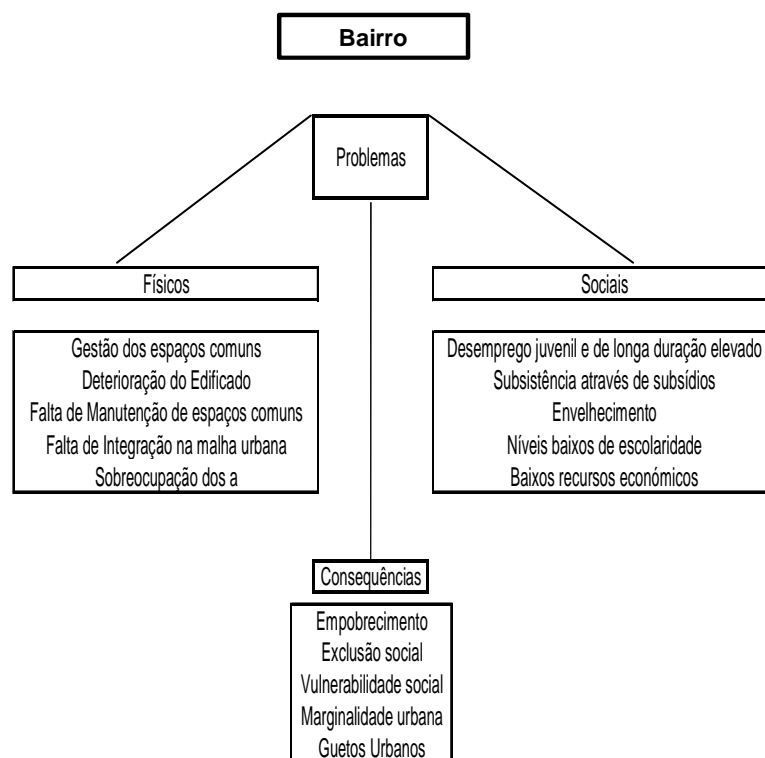
Serão abordadas três hipóteses de realojamento, em que duas delas são baseadas na ideia de mix – residencial/social: uma retrata a situação em que os novos empreendimentos construídos serão destinados à venda livre de habitação e à habitação social; a outra refere-se a um cenário em que toda a população é deslocalizada para outros locais. A terceira hipótese refere-se à construção de novos empreendimentos no mesmo local, exclusivamente destinados a habitação social. O equacionar destas hipóteses pretende mostrar quais os contributos e constrangimentos dados para a cidade e para a população realojada.

Do capítulo anterior foi possível identificar conclusões extremamente interessantes que serão utilizadas como fundamento das opções descritas nos pontos deste capítulo. Considera-se importante propor diferentes cenários de realojamento pelo simples facto de a existência de uma carteira de soluções possibilitará futuras “negociações” entre promotor habitacional e os residentes a realojar.

4.2.1. INTRODUÇÃO

Dos capítulos anteriores (Capítulo 2 e Capítulo 3) é importante reter algumas características dos bairros de habitação problemáticos que tentam ser mostrados na figura que seguidamente se apresenta.

Fig.4.1 – Problemas dos Bairros e suas consequências



As desigualdades sociais, os problemas de desemprego, pobreza e criminalidade surgem por todo o espaço urbano mas com maior intensidade em determinados espaços. Pelas características

socioeconómicas da população residente nos bairros de habitação social (devidamente explicado no Capítulo 1 deste trabalho) pode ser considerado que estes polígonos da malha urbana têm maior tendência em concentrar e exacerbar os constrangimentos referidos detectados por toda a Cidade.

De facto, áreas com elevadas concentrações de desempregados e minorias étnicas (que no caso do Porto o mais corrente é a existência de problemas associados com a comunidade cigana) podem ser também áreas multi-problemáticas (vandalismo, crime, declínio da coesão social, etc.), problemas que poderão ser resolvidos através da combinação de acções de carácter económico e social (Dekker et al., 2007).

Simplificadamente, os problemas identificados seguem a vertente física e a social, muito interligados e muito interdependentes, com características de um processo causa – efeito.

Acreditar que são problemas isolados, cuja resolução pode ser feita de forma independente é cair nos erros repetidos do passado mais recente. As consequências, variadíssimas vezes resultantes de processos de clara negligência política, têm repercussões a diversos níveis, nomeadamente ao nível social, com especial importância para as camadas da sociedade mais marginalizadas, mas sem esquecer que socialmente a afectação passa pela sociedade em geral, uma vez que fenómenos de insegurança e crime urbano acabam por ter consequências ao nível do “todo” e não apenas das “partes”.

A motivação para se iniciar um processo de realojamento passa pela existência de determinados problemas que afectam o equilíbrio do espaço onde os conjuntos habitacionais se inserem. Uma vez reconhecidos os problemas e os erros que os provocaram, é importante passar para a fase de reestruturação, remodelação e requalificação de espaços, pessoas e políticas.

Isso implica a definição de estratégias, da forma mais global possível, envolvendo diversos actores, importando as boas práticas de alguns contextos europeus (mas sem esquecer que cada caso é único e que se exige adaptação às especificidades locais).

Basicamente, quando se opta por um processo de reestruturação de bairros deverão ser seguidos alguns passos. Em primeiro lugar, dever-se-á elaborar um diagnóstico, com posterior identificação dos agentes que irão participar no projecto, definir uma estratégia de intervenção, ponderar estratégias integradas de intervenção, garantir que o financiamento pode passar por modelos mistos de financiamento através de parcerias público – privadas e por fim, o controlo de gestão do processo (Eastaway e Solsona, 2006).

A preparação de um diagnóstico inicial tem como objectivo central conhecer as especificidades locais da população residente. Um aspecto a ter em conta nesta fase diz respeito ao conhecimento da história de vida da população. Conhecer as suas origens e perceber o seu percurso de vida pode acabar por indicar determinadas potencialidades que permitirão actuações noutros campos de análise.

Por outro lado, saber quais as aspirações, gostos e motivações das populações será uma ajuda para definir soluções com que os habitantes se identifiquem e, dessa forma, talvez se consiga aumentar o gosto pelo bairro e o meio que o envolve (gerando sentimentos de posse e, consequentemente, maior responsabilidade individual).

Como se viu no capítulo anterior, uma percentagem considerável de população não gosta do bairro onde reside e mesmo as que mostram a existência de um sentimento positivo pelo bairro justificam-se com a “habituação” ao bairro.

Não se deve esquecer que muitas vezes as populações não tiveram oportunidade de “escolha” assumindo-se a habitação como uma imposição. Estas acções de renovação deverão constituir, para as populações visadas, uma oportunidade de integrar um processo encontrando, por essa via, a oportunidade de justificarem a sua existência nos seus locais de residência. Essa participação pode ter resultados extremamente positivos para o quotidiano do bairro, uma vez que é uma excelente forma de incrementar a responsabilização das populações.

Um dos grandes problemas que surge com os processos de regeneração e reestruturação urbana, passam pela falta de financiamento. O nível de endividamento das Câmaras Municipais fica comprometido e, em algumas situações deve-se acreditar que não é apenas a falta de vontade política que condiciona os processos.

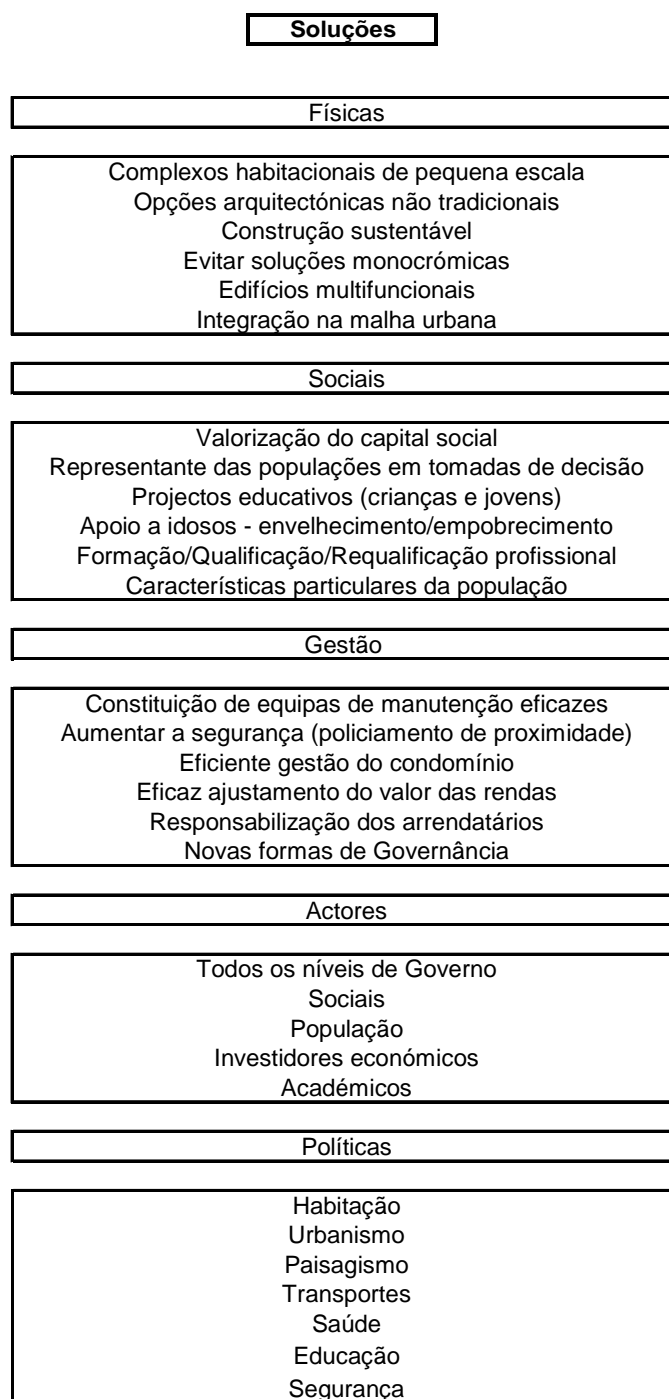
Vista como uma oportunidade surgem as parcerias entre o sector público e privado. O caso do Bairro do Aleixo é um exemplo actual dessa situação, em que se procura estabelecer acordos com parceiros privados para que dessa forma se revitalize uma parte degradada da cidade do Porto. Aliás, será alvo de análise, em ponto posterior deste capítulo, a actual proposta efectuada do município do Porto que visa o realojamento da população do Bairro do Aleixo, através de um acordo com um consórcio privado.

Desde já se pode avançar que em grande parte estes acordos parecem constituir uma forma mais segura de conduzir o processo, ao contrário do que seria de esperar caso o financiamento fosse exclusivamente público. Veja-se a taxa de execução de programas como o PER (Capítulo 2 do presente trabalho), onde, por falta de estabilidade das finanças do Governo Central, se abrandou o ritmo de construção de alojamentos.

Garantir a viabilidade, sucesso e sustentabilidade de uma intervenção desta natureza, passa pela criação de uma equipa capaz de gerir o processo, evitando ou eliminando determinadas ineficiências que surgem em programas com um âmbito temporal vasto.

As soluções parecem então passar pela garantia de determinadas variáveis. A figura que se segue pretende resumir algumas das consideradas como mais importantes, e foi elaborada com base na informação reunida nos capítulos anteriores do presente trabalho, e segundo a qual serão tomadas opções de elaboração dos cenários a sugerir para o realojamento da população do Bairro do Aleixo.

Fig.4.2 – Linhas gerais dos cenários de realojamento



Quer se trate de um processo de realojamento de “barracas” para “apartamentos” (processo bem demonstrado no segundo capítulo deste trabalho), ou quer se trate de programas de reestruturação de edificado existente, as linhas gerais são as mesmas, e ambos evidenciam a importância que a população deve ter nesses processos.

Por isso, o fracasso pode muito bem passar pela sua não inclusão. No caso do BA, a população, na figura da associação de moradores, tem vindo a mostrar o seu total desagrado perante a não inclusão nos processos de tomada de decisão.

4.2.2. O REALOJAMENTO QUE REALMENTE INTERESSA

Habitar é muito mais do que residir. «A Habitação é um bem heterogéneo, durável e essencial à sobrevivência quotidiana, constituindo um indicador indirecto das desigualdades sociais na cidade. É também um elemento essencial à estruturação urbana e uma fonte de conflito e negociação entre instituições e agentes envolvidos na sua produção, consumo e apropriação.» (Guerra, 1997b). Por isso, as políticas de habitação deverão ser perfeitamente enquadradas com questões que não se prendam somente com o espaço físico que ocupa.

A consideração do realojamento como um processo multisectorial e transversal, com exigências muito específicas ficou justificado no capítulo anterior. Passar-se-á a tecer algumas considerações sobre os efeitos que as demolições dos edifícios podem causar nas populações e no próprio espaço urbano.

O presente estudo de caso ganhou alguma unanimidade quanto à necessidade da demolição dos actuais edifícios de habitação que constituem o BA. A grande divergência surge na forma como se efectuou a selecção da hipótese de realojamento.

Várias formas de realojamento podem ser consideradas mas o realojamento que realmente interessa deve centrar-se nos indivíduos, pois é exactamente para eles que os aspectos negativos inerentes a qualquer processo causam situações de maior violência.

De referir que a atenção deve estar centrada naqueles que se apresentam mais frágeis, em especial a população idosa ou aquela que não encontra, nos seus percursos de vida, expectativas muito elevadas. No BA, as famílias extensas têm uma expressão considerável (26.5% das famílias) indicando a fraca/nula mobilidade residencial das gerações mais recentes. Isto pode significar que a presença de diferentes gerações indica a posição avançada de alguns elementos do agregado no ciclo de vida. Considerando que esses elementos mais velhos normalmente têm trabalhos precários conduzindo a rendimentos baixos, significa que para esses não existe a possibilidade de alterarem o seu percurso residencial.

Uma vez realojados, é necessário garantir a melhoria das condições das futuras residências. Se o realojamento conduzir a situações muito semelhantes às anteriores faz com que a demolição e posterior realojamento representem para estas populações uma forma de violência, ao contrário do que se espera de acções deste tipo (Gilbert, 2007).

Uma das sugestões a fazer no âmbito deste capítulo trata-se da integração e promoção de soluções mais arrojadas para as camadas mais jovens da população. De acordo com os dados socioeconómicos apresentados em ponto anterior deste capítulo, foi possível verificar a existência de uma baixa percentagem de população em idade activa com níveis de escolaridade elevados, o que se traduz possivelmente em trabalhos precários e instáveis.

Por outro lado, na sua essência (enquanto habitação para os mais carenciados), a habitação social devia ter um carácter temporário nos percursos habitacionais das famílias, o que em muitos casos não sucede (pelo menos na cidade do Porto), em que as populações se “contentam” em residir nas habitações municipais. A este propósito deve ser referido que o Plano Estratégico de Habitação 2008/2013 faz uma chamada de atenção à importância de alterar os percursos habitacionais dos indivíduos, apresentando medidas que incentivam a mobilidade residencial recorrendo à dinamização da habitação a custos limitados (Guerra et al., 2008d).

A dificuldade em aceder ao mercado privado da habitação, por parte destas populações socioeconomicamente vulneráveis, é elevada mas acredita-se que é passível de ser anulada através da associação de determinados factores tais como, por exemplo:

- Aposta na formação profissional e na educação, para possibilitar o acesso a empregos melhor qualificados e em princípio melhor remunerados;
- Alteração de mentalidades, fazendo acreditar que a habitação municipal deve ser temporária;
- Incentivo à mobilidade residencial;
- Disponibilização de incentivos financeiros para aceder ao mercado de arrendamento privado;
- Promoção de mais habitação a custos controlados;
- Promover mecanismos que estimulem a permanência das famílias no mercado privado da habitação.

O mais importante, na opinião da autora deste trabalho, é estimular a saída daqueles que deveriam estar apenas de “passagem” pela habitação social. A população com elevado potencial socioeconómico, dada a maior possibilidade em aceder ao mercado de trabalho, é a que é capaz de garantir estabilidade económica, e por isso deveria encarar a habitação social apenas uma parte do percurso.

No caso Francês, por exemplo, a habitação social é encarada, pelos jovens que possuem um emprego estável, como um “passo” no seu longo percurso habitacional (que se espera positivo) e é frequentemente uma forma de garantir a obtenção de recursos suficientes para quando iniciarem o seu trajecto no mercado de habitação privado. Ou seja, a habitação social não é mais do que uma ferramenta que permite desenhar um futuro melhor, para além de ser importante para o próprio desenvolvimento social (Lelévrier, 2007; Bidet, 2007).

Outro aspecto importante a considerar nesta questão do realojamento é perceber qual o grau de satisfação das populações que vão ser realojadas. É importante entender o ponto de vista das populações.

Em pontos anteriores, fez-se referência à questão da participação da população como um ponto - chave para o sucesso da operação de realojamento. Essa participação é útil na medida em que através do conhecimento das expectativas e necessidades das populações pode ser feita uma melhor alocação da população.

Normalmente, quando a mudança se efectua por vontade própria dos moradores, as famílias optam por alterar a sua residência por causa dos seguintes factores (Dekker e Bolt, 2005):

- Tamanho do alojamento inadequado (demasiado pequeno para acolher novas gerações, ou demasiado grande por que os filhos saíam de casa);
- Alterar a sua posição face à habitação, passando de um regime de ocupação através do arrendamento para um regime em que são proprietários;
- Insatisfação com o meio envolvente.

A mudança é tendencialmente devida a um sentimento de insatisfação, e o realojamento aparece como a forma de melhorar e contornar esse sentimento negativo. No entanto, existem casos de habitantes que gostam de residir nos bairros de habitação municipal (tal como observado no capítulo anterior), e será exactamente para estes sectores da população que as acções de renovação e reabilitação dos bairros são sinónimo de benefício.

4.2.3. CENÁRIO DE REALOJAMENTO 1 – MIX - RESIDENCIAL E SOCIAL

4.2.3.1. Acção de Renovação Urbana

Este ponto pretende mostrar as vantagens e os condicionalismos relativos ao mix – residencial adaptado a possíveis empreendimentos que venham a ser criados no actual espaço ocupado pelo BA.

No caso francês, o debate em torno da opção pelo mix – social surgiu no decorrer dos anos noventa no momento em que se começou a perceber que os problemas tinham a sua origem não apenas em questões relacionadas com a integração socioeconómica mas também com a concentração espacial de pobreza e imigração.

O facto de se criarem paradigmas de exclusão e ostracismo que, no seu conjunto, geraram “áreas de exílio” (Bacqué e Sintomer, 2002) levou o poder político a repensar a forma de actuação, sugerindo nas suas acções de combate a essas concentrações territoriais o mix - social como a força capaz de combater os constrangimentos gerados por tais concentrações (Gilbert, 2007).

Pensar em mix - social é pensar em mix - residencial. A hipótese aqui apresentada pressupõe o desenvolvimento de um projecto que contemple a demolição das actuais torres que constituem o complexo habitacional do BA, com posterior construção de novos empreendimentos (onde se abandona a ideia da construção em altura pelos motivos já referidos no capítulo anterior). A ocupação desses empreendimentos pressupõe recorrer à ideia de mix - residencial.

Um facto considerado importante a ter em conta na produção deste fenómeno é que deve ser implementado em áreas atractivas das cidades estando localização, atractividade e mix – social directamente relacionados (Gilbert, 2007). É certo que o local onde o BA se insere é muito atractivo pois é uma zona com capacidade construtiva e elevado potencial de revitalização (Nora, 2008).

A questão que se pode colocar é saber se, apesar da atractividade do local, será motivo suficiente para atrair investimento privado. O conhecimento da presença de população actualmente estigmatizada nos novos edifícios poderia ser um factor condicionante à promoção do mix - social através do mix - residencial.

Por outro lado, a freguesia onde se insere tem o BA aproximadamente 31%^{vi} da população a residir em bairros de habitação municipal, limitando a atractividade desta zona. As palavras do Presidente da junta de freguesia de Lordelo do Ouro, proferidas num fórum sobre os problemas de habitação da cidade^{vii}, retratam uma freguesia não muito atractiva: generalização do tráfico de estupefacientes; elevada percentagem de habitação social (associada frequentemente pela sociedade a fenómenos de criminalidade); desemprego elevado (implicando existência de população activa “desocupada”).

Será então a localização motivo suficiente para atrair compradores de habitações disponíveis no mercado livre? Talvez, mas deverá ser sempre conjugado com outros factores como por exemplo a qualidade elevada da construção, o que simultaneamente colocará problemas para as populações que irão residir em habitação social. Uma melhoria qualitativa das habitações pressupõe um aumento dos

^{vi} Fonte: Pimenta et al. (2001b) e Censos 1991

^{vii} Fórum DPS - Diagnóstico Social do Porto – Habitação. Porto, 03 de Abril de 2009

preços dos alojamentos quer sejam de propriedade pública ou privada, o que significará igualmente exclusão ao acesso por parte de uma boa parte dos actuais moradores do Bairro do Aleixo.

Espera-se, desse modo, que quem permaneça seja a população mais enriquecida uma vez que as rendas de habitação social são calculadas mediante determinados parâmetros tais como o estado de conservação, vetustez, conforto dos fogos e também os rendimentos das famílias.

A questão dos rendimentos das famílias é central na política do município do Porto que considera que *«o valor das rendas deve tender a ser contrapartida suficiente para a manutenção do (...) imóvel, pelo que a atribuição de fogos nos bairros cuja renda é mais elevada a pessoas que demonstrem maiores capacidades para suportar os encargos para além de se entender tal critério como razoável e justo, propicia a diminuição do risco de incumprimento por quem evidencia não poder suportar tais valores.»*^{viii}. De acordo com a política do executivo camarário, este aspecto é fundamental para garantir a sustentabilidade da habitação municipal. Portanto, pode ser depreendido que, com uma possível renovação urbana, o que acontecerá é a selecção das famílias com mais rendimentos.

Para além disto, convém referir que a atribuição de habitação social na cidade do Porto parece ser efectuada mediante o “bom comportamento” das populações. Os que têm melhores desempenhos a nível económico e social têm acesso a habitações melhores e melhor localizadas no espaço urbano. Este facto não é de estranhar uma vez que num processo de realojamento é natural que esta situação ocorra e, a lógica intrínseca ao processo, encoraja mecanismos de distinção entre os habitantes a realojar (Bourdieu, 1979).

No caso dos alojamentos de venda livre, espera-se que a população - alvo pertença à “classe média” ou “média alta” (colocam-se sérias dúvidas para esta população) mas não se espera que pertençam à “classe alta” (Gilbert, 2007). Ou seja, o que espera é um mix - social específico para a “classe média” e não um verdadeiro mix - social em que todos os estratos sociais pudessem conviver num mesmo espaço residencial (cenário potencialmente utópico).

Este caso particular de mix - social coloca algumas questões do ponto de vista sociológico. Este tipo de heterogeneidade (presença no mesmo território de indivíduos de “classe baixa” e “classe média”) pode em alguns casos causar um maior afastamento social, apesar da proximidade espacial (Bidou, 1997). Caso esta situação se verifique no presente caso de estudo, poderá ter consequências negativas uma vez que poderá reforçar os constrangimentos associados ao próprio realojamento.

Um exemplo português da tentativa de mix - social recorrendo a mix - residencial está a ser conseguido através do Projecto Alta de Lisboa, desenvolvido com base no PUAL – Plano de Urbanização da Alta de Lisboa. O modelo^{ix} seguido para a realização do projecto contempla a integração de habitação social e habitação disponível no mercado privado.

Num primeiro momento este projecto pretendeu dar resposta às graves carências habitacionais vividas pelas populações alojadas em barracas através do Plano Especial de Realojamento – PER.

O pensamento do município de Lisboa foi no sentido de congregar acções de iniciativa privada orientadas para a função social. A ideia foi associar o potencial do sector privado e do sector público. Assim sendo, o município possuía os terrenos necessários à construção de edifícios e infra-estruturas mas não possuía capacidade financeira para concretizar as intervenções necessárias, em prazos

^{viii} Provedoria de Justiça, Proc. R-3707/04 (A3), 15 de Dezembro de 2005

^{ix} [url: http://www.altadelisboa.net/modelo_da_upal_para_a_alta_de_lisboa](http://www.altadelisboa.net/modelo_da_upal_para_a_alta_de_lisboa), 25 de Maio de 2009

socialmente aceitáveis; os empreendedores, dotados de meios técnicos e com capacidade de cumprimento de prazos curtos não possuíam os terrenos necessários à concretização das intervenções.

Desse modo, a solução encontrada passou pela “lógica de parceria” público – privado. Ao promotor privado cabia a responsabilidade de realojar na totalidade a população identificada a viver nas correspondentes áreas degradadas, para além de todos os encargos associados à urbanização e construção de diversos equipamentos (sociais, culturais, desportivos, etc.), ao mesmo tempo que se exigia o desenvolvimento de um empreendimento imobiliário de habitação, comércio e serviços destinado a venda livre.

Este projecto, iniciado em meados dos anos 80, através da celebração de um Contrato Inominado, em que se perfila o seguinte objecto: *«promover a urbanização e recuperação das Áreas Degradadas do Alto do Lumiar e a construção de habitações destinadas à Câmara Municipal de Lisboa para esta promover o realojamento da população a viver em habitações degradadas, razão determinante deste empreendimento, tudo como foi definido no objecto do concurso na proposta da Adjudicatária e no Auto de Avaliação»*.

O projecto tem vindo a ser desenvolvido por fases, sendo que a primeira foi destinada ao realojamento de famílias com graves carências habitacionais, o que pode ter sido um factor de diferenciação residencial e reforço do estigma associado aos edifícios habitados pelas populações carenciadas recenseadas no âmbito do PER, diminuindo a potencial atractividade dos empreendimentos construídos nesta lógica.

Este projecto pretendeu garantir a plena integração dos empreendimentos de realojamento na malha e tecido urbanos (por forma a não serem distinguidos dos de venda livre). O que se pode questionar neste projecto tem a ver com o facto de se ter optado pela construção de “empreendimentos” de realojamento” em vez de construir “empreendimentos residenciais mistos”. Mais uma vez a ideia que fica retida é a falta de coordenação entre programas e acções. O PER parece ter sido novamente um entrave ao bom realojamento (à semelhança do que sucedeu na cidade do Porto) e às “boas” iniciativas público – privado. Talvez tivesse sido mais integrador a dispersão da população realojada por empreendimentos com alojamentos para venda livre.

O mix – residencial traz ainda algumas dúvidas no que respeita à população que irá ocupar os novos empreendimentos. Claro está que as opções podem sempre passar pela construção de empreendimentos para realojamento e outros para venda livre. Esta opção pela “separação” em empreendimentos das populações realojadas não constitui, na opinião da autora do trabalho, a melhor forma de efectuar o mix – residencial e, consequentemente, o mix – social.

No entanto, a autora também entende que talvez seja uma forma de atrair população de várias camadas sociais. No caso dos empreendimentos da Alta de Lisboa, através de uma consulta on-line de alguns fóruns de opinião é possível verificar que uma das preocupações dos futuros residentes é precisamente a presença de populações residentes em habitações municipais.

Desta forma pode ser inferido que esta é uma solução fortemente dependente da imagem que a sociedade criou relativamente aos residentes e ao local por eles ocupados. É inevitável constatar que, de acordo com as características da sociedade e de acordo com o estado actual da economia, a curto prazo este modelo estaria condenado à partida na situação específica do BA. Parece ser um modelo com lógica se existir um trabalho social muito forte capaz de reverter a situação socioeconómica das famílias.

4.2.2.2. Actual proposta do executivo camarário do município do Porto – Plano de Requalificação do Bairro do Aleixo

Este ponto pretende ser a apresentação da actual proposta do executivo camarário que visa a resolução do problema social que o BA representa. É uma proposta que se enquadra na lógica do mix – social numa escala diferente da situação retratada no ponto anterior uma vez que o objectivo é o mesmo mas recorre-se a um meio diferente. A proposta que seguidamente se apresenta incorre na lógica da dispersão residencial enquanto fórmula de sucesso para combater os processos de estigmatização e segregação social.

A Proposta para “Concurso público para constituição de um fundo especial de investimento imobiliário fechado de subscrição particular e de promessa de permuta de imóveis”, doravante designada por Proposta, apresentada pelo executivo camarário Portuense no passado ano de 2008 pretende a transferência de habitação dos actuais moradores do BA bem como a revitalização da zona que o mesmo ocupa.

Para tal, é sugerida uma nova forma de conduzir políticas urbanísticas e de habitação, com impactos relevantes para a habitação social na medida em que se pretende alterar os “velhos” modelos até então seguidos (segregação e deportação das populações para zonas destacadas da cidade do Porto).

Surge ainda uma nova lógica de financiamento através do recurso à lógica de parceria público–privado como uma alternativa ao financiamento exclusivamente público.

A leitura e análise da Proposta permitiram o reconhecimento de três grandes linhas de motivação para se avançar com uma proposta que desde o início se vem mostrando muito polémica: uma social, outra financeira e outra habitacional.

O BA é retratado na Proposta como sendo «...um foco de insalubridade e de insegurança para os residentes e transeuntes que importa erradicar. As actividades ilícitas, designadamente o tráfico de estupefacientes (...) acarretam graves problemas de índole social e de segurança urbana...»^x.

Esta Proposta pretende ser uma resposta a problemas que afectam (ou poderão) afectar a sociedade em geral. A solução criada para enfrentar os efeitos nefastos que este gueto social gera (problema de saúde pública - aparecimento de casos de tuberculose multirresistente, por exemplo^{xi} - insegurança e tensão social) assinala-se como a forma de resolver «em definitivo, a chaga social do Aleixo, com reflexos inequívocos na segurança do Porto e da Área Metropolitana»^{xii}.

Por outro lado é afirmado que o que se pretende é o combate de processos de exclusão e estigmatização social. A distribuição da população por diversas zonas da cidade é tida como a melhor forma de conseguir aniquilar os processos de marginalização resultantes de realojamentos em bairros de habitação isolados e sobredimensionados.

A opção passa por abordar três hipóteses para realojamento^{xiii}:

^x Súmula do Objecto da Proposta, ponto 8 (2008)

^{xi} [url:http://diario.iol.pt/noticia.html?id=757165&div_id=4072](http://diario.iol.pt/noticia.html?id=757165&div_id=4072), 13 de Junho de 2009

^{xii} Declarações do Presidente da Câmara do Porto. [url:http://diario.iol.pt/sociedade/aleixo-bairro-realojamento-porto-rui-rio/972800-4071.html](http://diario.iol.pt/sociedade/aleixo-bairro-realojamento-porto-rui-rio/972800-4071.html), 13 de Junho de 2009

^{xiii} [url:http://jn.sapo.pt/paginainicial/interior.aspx?content_id=969166](http://jn.sapo.pt/paginainicial/interior.aspx?content_id=969166), 13 de Junho de 2009

- Realojamento da população na zona histórica da cidade ou na Área Crítica de Recuperação e Reconversão Urbanística (ACRRU)^{xiv} com a qual a população estabelece uma relação, prevendo-se deste modo o regresso de parte da população às origens – segundo este cenário, está prevista a recuperação de vários imóveis devolutos da propriedade do Município correspondendo a um total de 4228 m². Está previsto que pelo menos 20% dos imóveis dados em permuta tenham a localização supra referida (Correia, 2009);
- Um cenário em que se opta pela construção de habitação social nova dispersa por diversas zonas da cidade: Bairro do Leal (cujo projecto de recuperação do bairro nunca chegou a ser concretizado), um terreno de 5615 m² na Rua da Mouteira e 1800 m² de terreno localizado na Rua das Musas, na freguesia de Santo Ildefonso;
- Uma hipótese em que serão entregues imóveis prontos a habitar.

Independentemente da opção escolhida o Município do Porto pretende que sejam garantidas condições ajustadas aos fins a que se destinam – habitação social – de respeitar as condições mínimas de conforto e habitabilidade recomendadas nas Recomendações Técnicas para Habitação Social (RHTS), aprovadas pelo Despacho n.º 41/MES/85, de 5 de Fevereiro, bem como a restante regulamentação em vigor.

Algumas questões podem surgir relativamente aos locais escolhidos para o realojamento da população do BA, mais especificamente o terreno localizados na Rua da Mouteira. Este terreno localiza-se a poucas centenas de metros do local actualmente ocupado pelo BA e portanto pode ser questionado o porquê da saída da população do BA.

Uma das possíveis respostas poderia basear-se nos benefícios do abandono de um território tão deprimido, envolvido por uma série de factores que penalizam a população. No entanto, essa resposta não parece ter fundamento uma vez que é sabido que o bairro de habitação adjacente ao terreno da “Mouteira” é um dos que recebe os “fenómenos transitórios” de criminalidade associados ao tráfico e consumo de estupefacientes verificados no BA (apesar de numa escala menor)^{xv}.

Por isso, entende-se que este não é definitivamente o melhor local para tirar partido de efeitos de área/vizinhança positivos (talvez pela sua inexistência dadas as condições actuais vividas nesse bairro) castrando, na opinião da autora deste trabalho, as hipóteses de alterar positivamente a qualidade de vida das pessoas (do BA em particular e da freguesia em geral).

Por outro lado, esta deslocalização específica vai criar uma orla, traduzida pela Rua de Diogo Botelho, gerando efeitos de segregação. Em visitas ao local que envolve o BA é possível verificar fenómenos interessantes relacionados com o tráfico e consumo de droga (e de outros fenómenos directamente relacionados com estes).

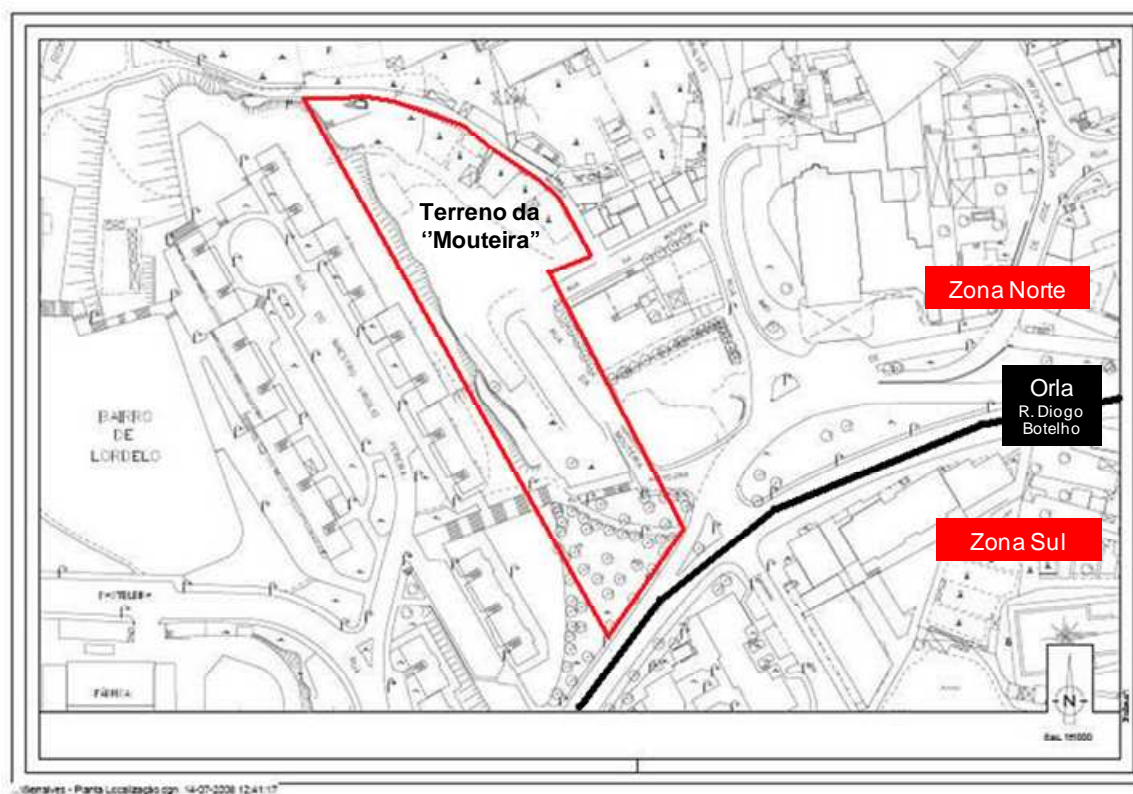
Essencialmente parece existir uma “rota de toxicodependência” que culmina no BA. A questão que se pode colocar é se efectivamente a demolição do conjunto habitacional que constitui o BA e o realojamento de parte da população no terreno da “Mouteira” serão responsáveis pela cessação dessa “rota” ou se simplesmente vão torná-la mais “curta” terminando precisamente na referida orla. Não parece que efectivamente o fenómeno seja erradicado por esta simples “mudança de residência” (vai continuar a existir mas concentrado num dos lados da orla criada).

^{xiv} Nora (2008)

^{xv} url: <http://diario.iol.pt/noticias/aleixo-bairros-sociais-habitacao-social-bairro-habitacao-per/925053-291.html>, 13 de Junho de 2009

De facto, esta orla vai passar a permitir uma divisão entre uma zona Norte da freguesia de Lordelo do Ouro onde se concentram seis dos sete bairros sociais existentes, e uma zona Sul com apenas um bairro social de pequena dimensão – constituído por 84 fogos relativamente recentes, construídos em 1998, no âmbito do PER (Câmara Municipal do Porto, 1999) – e alguns condomínios de construção de gama alta actualmente existentes (para além dos que se supõe vir a existir nos terrenos do BA).

Fig.4.3 – Terreno da "Mouteira"



Adaptado de Caderno de Encargos da Proposta: ANEXO II-D – Terreno da Mouteira (2008)

Fundamentalmente, a proposta de cedência de imóveis do domínio privado do Município é pensada para alcançar «*benefícios de ordem social e de ordem urbanística*»^{xvi}. Infelizmente, pelo menos no caso do terreno da "Mouteira" sérias dúvidas são colocadas relativamente à garantia de alcançar os tão pretendidos benefícios.

Dado o carácter global que a Proposta pretende ter é fundamental perceber quais são as perspectivas criadas para a cidade do Porto. Assim sendo, e analisando alguns pontos da Proposta, é perceptível que se pretende uma abordagem aos problemas de habitação da cidade - uma vez que se reclama uma «...*visão integrada de reabitar a Baixa do Porto, melhorar a oferta de equipamentos de habitação social e reabilitar o património imobiliário do Município*»^{xvii} - bem como uma abordagem aos problemas de segurança urbana. Também a tão desejada segurança urbana vem questionada com esta deslocalização.

^{xvi} Súmula do Objecto da Proposta, ponto 9 (2008)

^{xvii} Súmula do Objecto da Proposta, ponto 16 (2008)

Efectivamente esta seria uma solução muito interessante para a população (o facto de a nova área ser muito próxima da actual localização indicaria à partida uma atenuação da perda de laços com o território) mas se fossem dadas garantias de uma efectiva resolução do problema da criminalidade e tráfico/consumo de estupefacientes. Não parece descabido considerar esta solução caso se leve a cabo uma política multisectorial consciente dos verdadeiros problemas existentes. Se a percepção da verdadeira problemática não existir talvez se esteja a fabricar uma bomba - relógio para a zona e que vai ter consequências nefastas especialmente para a população deslocalizada que vai enfrentar os já referidos fenómenos de “violência” associados a processos de realojamento.

De importância extrema surgem questões de capacidade e viabilidade financeira. É mais do que uma vez referido na Proposta que uma intervenção desta dimensão não seria possível recorrendo exclusivamente a meios financeiros do Município do Porto mas sim através de uma parceria entre sector público e sector privado (o que parece ir ao encontro do que vem escrito no documento do Plano Estratégico de Habitação 2008/2013 a propósito do modelo e estratégia de intervenção a seguir).

A opção pela constituição de um Fundo Especial de Investimento Imobiliário (FEII) fechado de subscrição particular surge para colmatar a falta de meios financeiros que o Município do Porto não dispõe e seguirá uma lógica de parceria público – privado bem como para assegurar a celeridade da prossecução dos objectivos que se pretendem alcançar.

O FEII será constituído por uma série de imóveis que actualmente constituem o BA. A lógica subjacente pressupõe a permuta de imóveis com claros benefícios financeiros (para o Município na medida em que os parceiros privados são responsáveis pela garantia financeira da operação bem como a concretização da Proposta propriamente dita, alcançando dessa forma algo inatingível em tempo útil (especialmente para a população)) com uma simples venda de património imobiliário.

A contrapartida da alienação das parcelas constituintes do BA traduz-se, para além dos já referidos imóveis para realojamento da população, em 10% a 30% das unidades de participação de forma a assegurar ao Município a participação no retorno financeiro de qualquer projecto imobiliário futuro.

Mesmo que de forma indirecta, o modelo seguido para a concretização da Proposta parece ter uma componente de responsabilidade social, uma vez que é a via disponível para combater de forma mais célere (pelo menos é o que se espera) a reabilitação urbana de áreas especiais da cidade, promoção da saúde pública e combate à exclusão social e fenómenos de pobreza, com consequências para a globalidade dos cidadãos residentes na cidade do Porto.

No entanto, algo mais poderia ter sido previsto uma vez que teria sido interessante incluir na Proposta a responsabilidade de criar ou participar de alguma forma na promoção de equipamentos colectivos destinados a resolver alguns dos problemas que afectam as populações das camadas sociais mais desfavorecidas.

O Município prevê que a transferência de habitação dos moradores do BA fique a cargo da DomusSocial, E.M., a quem compete a gestão do parque habitacional disponibilizado, ocupação das habitações, organização e execução dos processos de transferência.

Uma questão interessante é saber como se vai seleccionar e distribuir a população a realojar. A resposta à questão “de quem tem direito a habitar” está clara na Proposta: a garantia de transferência

é dada para os que cumpram os requisitos de inquilino municipal^{xviii}. No entanto não é feita qualquer referência “a quem vai ocupar o quê”. Apenas é dito que a transferência pode ser feita para habitação municipal de entre os imóveis a receber no âmbito da operação que aqui se discute ou então no restante parque habitacional municipal existente até à data.

Pelos exemplos mais recentes, aliás já referenciados no presente trabalho, o Município do Porto parece fazer uma selecção que se baseia nas capacidades económicas dos indivíduos. No entanto, no entender da autora deste trabalho, é fundamental ter em consideração outras “capacidades” também importantes para a sustentabilidade da solução apresentada pelo executivo. Por isso, o Capítulo 4 do presente trabalho dedica o “ponto 4.4” à exposição de algumas sugestões consideradas relevantes para uma possível “triagem” da população.

Em forma de síntese, e tal como pode ser lido no ponto 21 da Proposta: «...o *objectivo basilar é o de alcançar o máximo de contrapartidas possíveis ao mínimo custo possível*». Ou seja, trata-se de uma solução que pretende otimizar os recursos existentes, com resultados potencialmente excelentes em termos quantitativos, mas com algumas dúvidas acerca da excelência dos resultados qualitativos (quais as lições retiradas de anteriores programas de realojamento como por exemplo o Programa PER?).

De referir que o facto de se ter consciência de que a integração e dispersão da população na cidade como forma de reduzir processos de exclusão e estigmatização social já é um bom indicador de qualidade da Proposta. Mas não deve ser esquecido a importância da consideração de aspectos “mais qualitativos” (especialmente socioeconómicos).

Conhecida a posição de uma das partes envolvidas é interessante perceber qual a opinião da população, que se faz representar pela APSPBA, sobre a proposta levada a cabo pelo actual executivo camarário.

Foi referido numa das entrevistas que a autora deste trabalho realizou na APSPBA, que a população sente desconfiança relativamente aos métodos que o actual executivo camarário utiliza na condução de processos de realojamento, receando que a situação do BA se assemelhe a outro caso polémico que envolvia a população do Bairro São João de Deus. Foi igualmente afirmado que, em caso de uma inevitável demolição, a população exige ser parte integrante do processo (de uma forma activa). De facto a promessa de participação da população existe e está explícita na carta que a DomusSocial, E. M. enviou aos inquilinos municipais a 16 de Julho de 2008.

A posição da APSBA, representante da população a realojar, está expressa na referida moção apresentada na Assembleia Municipal relativamente ao Plano de Requalificação do Bairro do Aleixo, pode ser traduzida nos seguintes pontos:

- Direito ao diálogo: «*Os moradores do Aleixo têm o direito a serem ouvidos, a serem envolvidos em toda e qualquer decisão que interferia com o seu futuro! Os moradores têm, pelo menos, o direito a dizer uma palavra para o exercício do contraditório*»;
- Direito ao Local: «*Os moradores do Aleixo vivem neste bairro há cerca de 35 anos, tempo mais do que suficiente para lhes conferir o direito inalienável a permanecerem neste local*»

^{xviii} Proposta: Transferência de Habitação dos Moradores do “Bairro do Aleixo”. Pontos 44 e 45

onde criaram as suas raízes. Os moradores têm direito a riqueza da paisagem, à riqueza do lugar onde vivem há mais de três décadas!»;

- **Protecção social:** «... *protecção acrescida aos idosos, acamados, doentes, deficientes e crianças enquanto inquilinos municipais. (...) Não será no fim das suas vidas que esses moradores podem ser sujeitos aos transtornos, à humilhação (...) de uma mudança tão radical nas suas vidas.*»;
- **Direito a habitação condigna e adequada:** «*Uma morada que seja adequada ao número de membros do respectivo agregado familiar, por forma, a que seja preservada a intimidade de cada um deles e a privacidade da família no seu conjunto. Uma habitação que, além disso, permita a todos viver em ambiente fisicamente sã e que ofereça os serviços básicos para a vida da família e da comunidade.*».

Deste modo, fica perfeitamente explícita a posição tomada por este importante actor do processo, o qual reclama direitos de participação no processo urbanístico de transformação do território (facto previsto no ponto 5 do Artigo 65.º da Constituição da República Portuguesa), tenta que lhe seja garantido o direito a uma parte da cidade privilegiada, direito a uma habitação adequada aos agregados a realojar e também pretendem garantir a minimização que um processo desta envergadura pode trazer para os indivíduos mais vulneráveis.

4.2.4. CENÁRIO DE REALOJAMENTO 2 – “LEGITIMIDADE” DE PERMANÊNCIA

O segundo cenário apresentado é fundamentado pela “legitimidade” e pelo direito a um espaço habitado há mais de três décadas por alguns dos indivíduos residentes. Este cenário pretende apresentar-se como a solução de realojamento de parte da população noutros pontos da cidade e, simultaneamente, a permanência de outra da população residente no mesmo local.

Aquando da delineação deste cenário diversas questões foram levantadas e que se prendiam com “quem deve permanecer”, “como proceder à selecção das populações que permanecerão no local” e “quais as soluções arquitectónicas e urbanísticas mais correctas a implementar”.

A ideia de não deslocalizar a população (ou pelo menos uma grande parte das que mostrem vontade em que tal aconteça), optando-se por uma solução renovação do espaço, não é nova e data pelo menos de 2001 quando o então executivo camarário da cidade do Porto propunha uma solução de mix - residencial^{xix}. Essa opção, actualmente suportada por alguns elementos da oposição camarária^{xx}, prevê o abandono da construção em altura (a reabilitação das actuais torres é tida como inviável por se considerar que este tipo de construção propicia o desenvolvimento de actividades ilícitas), optando por soluções de construção horizontal e uma maior ligação com a envolvente.

Para além da oposição camarária, também o Presidente da junta de freguesia onde o BA se insere, defende esta opção para resolver a problemática em questão^{xxi}. Afirma que o que está em causa são um conjunto de factores (criminalidade, consumo e tráfico de estupefacientes, impunidade, etc.) que tornam

^{xix} url:<http://www.tvi24.iol.pt/politica/aleixo-ps-bairro-do-aleixo-psporto/981102-4072.html>

^{xx}Declarações do vereador do Partido Comunista Português da Câmara Municipal do Porto. url: <http://www.tvi24.iol.pt/sociedade/aleixo-rui-sa-realojamento-rui-rio-demolicao-porto/974029-4071.html>, 13 de Junho de 2009

^{xxi} url:<http://diario.iol.pt/noticias/aleixo-bairros-sociais-habitacao-social-bairro-habitacao-per/925053-291.html>, 13 de Junho de 2009

o Bairro refém de uma situação desagradável e penalizadora para a população residente. Também afirma que a recuperação estrutural do BA não se mostra compensatória e sugere que a solução passe pela demolição gradual dos edifícios com posterior construção de um novo conjunto habitacional destinado a habitação social mas de dimensões mais reduzidas (semelhante aos que foram construídos recentemente – Parceria Antunes e Monte de S. João).

Uma solução baseada na legitimidade de permanência no actual espaço ocupado pelo BA tende a fundamentar-se em questões de equidade. É defendido que a opção pela deslocalização não reconhece o direito a habitar um território atractivo, só ao alcance dos estratos sociais economicamente mais favorecidos, para além de constituir o retrato de “insensibilidade social”. Fundamentalmente, a crítica feita centra-se no privilégio dos que têm maior poder económico, dando rosto a processos de segregação espacial fundados em questões económicas.

O caso do BA é um exemplo mediático que envolve todo o tipo de questões: políticas, sociais, económicas. Até a este ponto apenas foram mostradas algumas das opiniões políticas. No entanto, este é um processo que envolve (ou pelo menos devia envolver) diversos actores (população, representantes políticos e técnicos - sociais e relacionados com a problemática da habitação).

Em termos genéricos, a vontade da população pode ser expressa por um total desagrado relativamente à situação que actualmente decorre. Em entrevistas à representante da população residente no BA, realizadas pela autora deste trabalho, as principais preocupações detectadas prendem-se com o desrespeito pelas pessoas demonstrado pelo actual executivo camarário. Para além disso a população lamenta não ter sido envolvida na fase de preparação das propostas, considerando que teria sido útil a sua participação desde o início do processo.

O sentimento evidenciado é de revolta e as queixas de abandono estavam bem patentes nas palavras expressas. Abandono de uma população que durante muitos anos fez constantes contactos alertando sobre os problemas que o bairro vivia. Outras queixas prendem-se com a não manutenção dos espaços envolventes e do edificado. Consideram que o abandono é propositado, afirmando que esta opção já estava delineada há muitos anos e afirmam que foram um objecto político na medida em que diversas promessas foram feitas mas que acabaram por não ser cumpridas^{xxii}. Assumem que têm direito ao local que habitam e sentem revolta por estarem a ser envolvidos novamente num processo de realojamento.

Na moção apresentada à Assembleia de Freguesia de Lordelo do Ouro^{xxiii} pode ser ler-se: *«Após a deslocação forçada e com impossibilidade de regresso às origens, os moradores criaram no Aleixo as suas raízes, constituíram as suas famílias, fizeram as suas amizades, formaram as suas redes sociais de apoio (sobretudo os idosos, os doentes e os deficientes que dependem dos vizinhos), investiram nas suas casas, ligaram-se ao Aleixo, formam uma comunidade una, com identidade própria, com laços tão profundos que devem ser respeitados.»*

Fundamentalmente, e devido ao trabalho social que tem vindo a ser desenvolvido ao longo dos anos, temem que existam roturas dos sistemas sociais instalados (o BA conta com um Centro de Dia e um ATL, por exemplo). Existe a preocupação da indefinição do futuro dos idosos já enraizados no bairro e com o qual estabelecem uma relação muito forte. É então afirmado que a hipótese de saída é um fenómeno violento que não será benéfico para determinados grupos da população.

^{xxii} Mensagem dirigida à Assembleia de Freguesia de Lordelo do Ouro (Porto, 21 de Abril de 2004); Carta dirigida à APSPBA pelo executivo camarário em 21 de Fevereiro de 2002

^{xxiii} Moção – Assembleia de Freguesia de Lordelo do Ouro. Porto. 02 de Outubro de 2008

Outro factor negativo detectado (tanto na entrevista realizada ao representante da população do Bairro Rainha D. Leonor – que também tem uma participação activa na Inter Associações das estruturas dos Moradores dos Bairros e Ilhas da Cidade do Porto - como à representante da população do BA) é a falta de técnicos de acção social a realizar o seu trabalho no terreno. Foi perceptível que este facto lhes sugere, mais uma vez, um “abandono propositado” também por parte dos técnicos.

Certamente que uma solução em que fosse prevista a construção de habitação exclusivamente social com um índice de construção mais baixo conduziria a uma inevitável redução do número de pessoas que ali iam permanecer. Pode então ser colocada a questão de quem deve/pode permanecer no local. Novamente, factores económicos poderiam decidir a permanência ou saída da população. É certo que poderiam existir casos em que o suporte financeiro relativo a despesas habitacionais seria na sua maioria suportada por subsídios estatais/municipais mas, em todo o caso, dada a política seguida pelo Município – à qual já se fez referencia em ponto anterior - há que acreditar que um dos factores determinantes para a selecção dos novos residentes iria depender dos que dessem maiores garantias de responsabilidade e cumprimento dos deveres assumidos com o Município. A este propósito, foi dito pela presidente da APSPBA, que deveria ser dado o privilégio de permanência à população que reside há mais tempo no actual BA.

A renovação urbana subjacente à permanência da população no local deverá ter sustentabilidade a longo prazo. Evidentemente que a manutenção das condições socioeconómicas da população conduziria ao insucesso da operação pelo menos a longo prazo (a curto prazo poder-se-ia “mascarar” os problemas que ali existem caso se optasse por uma solução à margem dos verdadeiros problemas existente).

Quer-se com isto dizer que acções de renovação meramente físicas não parecem ser a solução para alterar a má imagem associada ao BA e quebrar os ciclos viciosos relacionados com criminalidade, o que seria um forte contributo para a perpetuação de esquemas de vida menos próprios pelas gerações mais recentes.

4.3. PREPARAÇÃO, OPERACIONALIZAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO PROCESSO DE REALOJAMENTO

O mediatismo do projecto de reabilitação/requalificação do BA torna-o num processo complicado e envolto de polémica que, se não for bem gerido e monitorizado, pode ser prolongado por um longo período de tempo, suficientemente excessivo que afecte ainda mais a população a realojar.

O primeiro passo a dar quando se inicia um processo de realojamento deve ser o conhecimento das características específicas da população para dessa forma conseguir entender quais as preocupações e expectativas que se lhes colocam.

É reconhecido que a espiral de declínio possivelmente iniciada pela concentração de população é mais intensa e possante quando estão associados contextos socioeconómicos capazes de fortalecer essa espiral. Quando a população é caracterizada por ter problemas de desemprego, fracas qualificações, incapacidade de adaptação às novas exigências dos empregos, contexto de rápida mudança das economias familiares, ausência de um correcto suporte social estatal, falta de motivação, acesso fácil a economias urbanas “ocultas” (mas bem “visíveis” e reconhecidas), etc., estão criadas as condições para o fracasso dos processos que tenderiam a ser a via para a estabilidade económica e social de indivíduos que “apenas” pretendiam melhorar as condições de vida.

É um facto que muitas vezes se podem responsabilizar os insucessos dos programas de habitação a factores políticos/ideológicos e que existe uma certa tendência excessiva de vitimização das populações. Considerar que apenas as falhas do sistema são o motivo do fracasso das políticas sociais e habitacionais não é a melhor forma de analisar o problema e apontar para soluções. Como parte integrante da questão, também as populações devem ter a capacidade de se auto – estimular e devem adquirir uma postura activa.

É um facto que a participação da população (ou seus representantes) pode conduzir ao sucesso das intervenções (ou pelo menos é factor de atenuação de conflitos). Um exemplo da importância da participação das populações no processo de reestruturação de um bairro ocorreu em Espanha no bairro de Trinitat Nova em Barcelona. Para Rebollo e Blanco (2003), o sucesso da intervenção passou pela participação da associação de moradores no processo, sendo determinante a auto-crítica efectuada bem como o reconhecimento dos limites e debilidades ou ainda a abertura que mostraram às recomendações dos técnicos responsáveis pela intervenção.

Uma vez conhecido o objecto de estudo (população e suas expectativas), é o momento de perceber qual o caminho mais seguro para encontrar a solução mais sustentável quer no campo urbanístico quer no campo económico e social. Os trilhos do extenso processo de realojamento devem ser definidos à partida, devendo-se assumir uma atitude preventiva através de um planeamento de acções previamente pensado. O facto de se estabelecerem inicialmente as regras incrementará sentimentos de responsabilização por parte dos que cumprem e elaboram essas regras.

Da experiência europeia conclui-se que normalmente a inexistência de serviços directamente dirigidos aos arrendatários, conduz ao declínio do sistema de arrendamento e que a existência de uma gestão incorrecta de vastos complexos habitacionais leva rapidamente a uma situação de caos, mais especificamente, quando não existe uma gestão de proximidade levando a que os responsáveis se apercebam tardiamente dos problemas gerados (Power, 1999).

De acordo com esta linha de pensamento, no caso da cidade do Porto, o senhorio, na figura do município do Porto, criou o Gabinete do Inquilino Municipal (GIM). Com este gabinete a CMP pretende «*dar mais dignidade ao atendimento dos munícipes, bem como tratar dos processos ligados à habitação social de uma forma mais profissional, mais eficaz e mais justa*». Neste serviço os inquilinos municipais poderão tratar de assuntos relacionados, por exemplo, com questões relativas à habitação (pedidos de obras, entrega de habitações, gestão da ocupação, pedidos de transferência, etc.) ou relacionadas com o serviço prestado nomeadamente, o pagamento de rendas e sua actualização, actualização sobre a constituição do agregado familiar residente, etc.^{xxiv}. Portanto, a criação deste gabinete, resultado da autonomização dos serviços de habitação, com a criação em 2000 da CMPH – DomusSocial – Empresa de Habitação e Manutenção do Município do Porto, E.M., abreviadamente DomusSocial, E.M., facilitando a relação entre senhorio e inquilino.

Os programas de recuperação realizados e que obtiveram sucesso deveram-se à criação de sinergias entre os proprietários, parceiros sociais (educação, saúde e segurança) e a própria população, através da criação de equipas multidisciplinares específicas, moldadas às especificidades de cada aglomeração porque cada caso tem as suas especificidades e não parece correcto fazer generalizações ou aplicar “fórmulas mágicas” (Power, 1999). Esta criação de sinergias parece ser um elemento relevante para a reestruturação de grupos habitacionais porque os problemas surgem por motivos variados que se prendem com acções e opções dos vários actores, quer sejam as populações ou os fazedores de políticas (locais, nacionais, europeias ou até mundiais).

Uma das ideias partilhadas, quer pela população (representada pela Inter Associações das Estruturas dos Bairros e Ilhas da Cidade do Porto) quer pelos responsáveis camarários da cidade do Porto passa exactamente pelas linhas gerais de um projecto denominado “ConDomus”^{xxv} destinado à gestão e organização dos espaços comuns dos edifícios de habitação que constituem o parque habitacional municipal. Em termos práticos, o projecto já em curso em alguns bairros sociais da cidade (Agrupamento Habitacional das Antas, Agrupamento Habitacional do Viso, Bairro do Pio XII, Grupo de Moradias Populares dos Choupas e Conjunto Habitacional de Parceria e Antunes) segue um modelo simples em que um inquilino (elegido pelos próprios moradores) fica responsável por gerir a entrada dos edifícios (figura semelhante ao tradicional administrador de condomínio). Para tal o inquilino recebe formação específica e tem a responsabilidade de representar os restantes moradores do edifício junto da DomusSocial.

Com esta iniciativa é esperado que se potencie a conservação do edificado, se aumente o grau de satisfação, comodidade e a segurança dos inquilinos para além de se acreditar que esta é uma forma de alterar opiniões enraizadas no julgamento que a população faz dos bairros sociais. Este é um exemplo em que se assume o sucesso como dependente da implicação e participação de todos os envolvidos.

Ou seja, iniciativas deste tipo são esperadas para fazer frente a problemas instalados e que muitas vezes são perceptíveis quando já estão instalados e com capacidade de rápida multiplicação. Wilson e Kelling (1982) criaram o conceito de ‘broken window’ que considera que um problema isolado pode ter uma dimensão global quando se está a falar de comportamentos anti-sociais de bairros negligenciados, abandonados e em declínio. No entanto, se tal problema for detectado num momento inicial, resultado de uma gestão/monitorização de proximidade, talvez se evitem fenómenos de degradação social que penalizam grande parte da sociedade. É precisamente este controlo do espaço e

^{xxiv} url:<http://www.cm-porto.pt/gen.pl?sid=cmp.sections/196> , 12 de Maio de 2009

^{xxv} url:<http://www.cm-porto.pt/gen.pl?p=stories&op=view&fokey=cmp.stories/11769>, 13 de Junho de 2009

a monitorização a que se referia Oscar Newman, cuja perspectiva sobre este tema já foi referido no capítulo anterior do presente trabalho.

O sucesso destes processos deve passar pela identificação dos actores chave, de onde se destacam os governos central, que permite a existência de apoios financeiros para este tipo de acções (por exemplo o programa Prohabita, o Porta65, etc.) e local (que no caso do Porto se centra na figura da Domus Social), Juntas de Freguesia (com um papel relevante por ser a instituição que melhor conhece a população e os seus problemas) a associação de moradores, técnicos sociais, Instituições de Solidariedade Social, etc.

Uma chamada de atenção deve ser feita acerca das “temporalidades” do processo de realojamento. Para que sejam evitados determinados efeitos negativos (como foi constatado no primeiro capítulo deste trabalho, aquando da apresentação e análise dos resultados do Programa PER) relacionados com a falta de coordenação entre instituições (públicas ou privadas) as acções devem estar perfeitamente planeadas segundo um planeamento preventivo, com apresentação de soluções alternativas, pois acredita-se que somente com acções bem programadas é que se irá minimizar os efeitos negativos da acção de realojamento.

A figura que seguidamente se apresenta pretende traçar as linhas gerais da forma como o processo de realojamento pode ser conduzido. Esta informação resulta da síntese dos capítulos anteriores deste trabalho, em especial das lições tiradas da análise do último grande programa de realojamento conduzido na cidade do Porto (Programa PER).

Fig.4.4 – Linhas gerais da condução do processo de realojamento

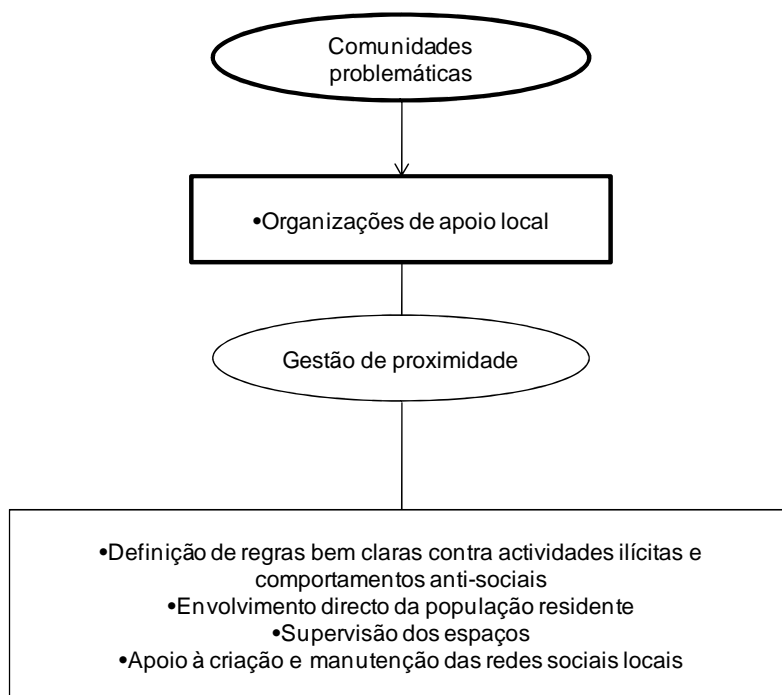
<p>Desafios estratégicos</p> <p>Visão sistémica e integrada</p> <p>Multidisciplinariedade dos olhares sobre o realojamento</p> <p>Flexibilização das acções</p> <p>Reforço das sinergias</p> <p>Qualidade arquitectónica e urbanística das soluções</p> <p>Incentivo à mobilidade residencial</p> <p>Autonomização dos agregados para resolução das questões da habitação</p> <p>Reavaliação da relação Estado/Agregados familiares</p>
<p>Observatório de acompanhamento</p> <p>Adequação de Acções à realidade da população</p> <p>Acompanhamento e difusão de informação</p> <p>Acompanhamento permanente com sucessiva actualização de resultados</p> <p>Equipa técnica multidisciplinar de reforço das competências familiares</p>
<p>Reinserção social através de processos de realojamento</p> <p>Diálogo com as populações</p> <p>Acções de adaptação da população à nova situação habitacional</p> <p>Actividades entre a população realojada e a população da zona de acolhimento</p> <p>Educação e formação profissional</p> <p>Desenvolvimento de luta contra a pobreza</p> <p>Alojamentos colectivos para idosos</p> <p>Diversificação da origem da população</p> <p>Privilegiar soluções de proximidade ao local de residência anterior</p> <p>Acções: de promoção de saúde, contra alcoolismo; contra toxicodependência</p>

Ou seja, considera-se interessante sugerir que os responsáveis pela condução do processo devem ter numa visão de curto médio e longo prazo com vista à monitorização para posterior avaliação dos resultados (urbanísticos, sociais e financeiros) obtidos com esta lógica inovadora que tenta ser desenvolvida no Município do Porto.

As considerações tecidas até ao momento dizem respeito à preparação e operacionalização de um eventual processo de realojamento. No entanto, e tal como já se referiu, é extremamente importante considerar soluções estáveis e cuja vida útil possa ser a mais longa possível. Por outro lado, para alcançar o tão aclamado “planeamento preventivo” é necessário referir a necessidade de definir à partida determinadas condições, para além das supra referidas relativamente à gestão dos condomínios, nomeadamente a “estabilização” de determinado conjunto habitacional.

A Fig.4.5 mostra as linhas gerais de possíveis processos de estabilização dirigidos para comunidades tendencialmente problemáticas onde o crime, a desordem e a desestabilização social encontram oportunidade para prosperar. A sugestão passa pela criação de intervenções cuja gestão é coesa.

Fig.4.5 – Processo de Estabilização de conjuntos habitacionais problemáticos



Adaptado de Power (1999)

As considerações expostas no presente ponto do trabalho são especialmente importantes no caso dos novos conjuntos habitacionais a criar no âmbito da Proposta para o BA. Acções como a gestão dos espaços comuns, definição de regras pré-definidas bem explícitas, existência de uma figura mediadora entre “senhorio” e “inquilino” (que pode ser perfeitamente o Gabinete do Inquilino Municipal), para além de equipas capazes de monitorizar todos os intervenientes (como a figura reguladora) vão conduzir, certamente, ao sucesso dos novos conjuntos habitacionais que naturalmente tenderão a concentrar populações com características socioeconómicas mais penalizadoras.

4.4. ADAPTAÇÃO DOS CENÁRIOS DE REALOJAMENTO À POPULAÇÃO A REALOJAR

4.4.1. INTRODUÇÃO

Quer se trate do Cenário de Realojamento 1 ou 2 é certo que vai existir a necessidade de realocar população e as propostas que seguidamente se sugerem são válidas para os diferentes cenários.

O processo de realojamento da população é constituído por diferentes fases, que, tal como ficou explícito no Capítulo 2 do presente trabalho, passam pela preparação, operacionalização e execução de programas de realojamento.

O conteúdo da informação apresentada nos pontos anteriores deste capítulo pode ser utilizado na preparação de um eventual Programa/Plano dirigido especificamente ao Bairro do Aleixo uma vez que permite:

- O conhecimento das características específicas da população a realojar, interesses, motivações e expectativas da população, através do contacto directo com a população, fazendo-a sentir parte integrante do processo (reconhecimento socioeconómico da população através do contacto directo entre políticos, técnicos de planeamento e técnicos de acção social com a respectiva população no próprio local onde residem);
- A definição de uma carteira de cenários de realojamento que permitam soluções mais convenientes e adaptadas às especificidades da população.

É fundamental voltar a referir que o processo que actualmente está em curso mostra, pelo menos, uma falha grave, por não se considerar a opinião da população na fase de preparação do processo, fazendo cair um dos pilares das boas práticas do realojamento: a consideração das “vontades” da população na elaboração de propostas (García e Tapada, 2005).

Deste modo, significa que a aprendizagem que devia ter sido feita com os programas de realojamento anteriores (especialmente o PER) não existiu (ou foi ignorada), sugerindo, mais uma vez no caso específico da cidade do Porto, a opção por soluções quantitativas (economicamente vantajosas) em detrimento de soluções qualitativas.

Uma vez criados os cenários de realojamento é necessário adaptá-los às características específicas da população e à realidade habitacional, social e económica dos locais de realojamento. Por isso, é fundamental identificar diferentes tipologias de famílias que pela sua posição no ciclo de vida, apresentam potencialidades e fragilidades que terão de ser valorizadas ou atenuadas pelos locais de realojamento, em conjunto com políticas sociais, económicas e urbanas integradas.

É exactamente isto que o ponto 4.4.2 deste capítulo pretende apresentar. São feitas algumas sugestões de realojamento de alguns grupos específicos (definidos dependendo da tipologia de famílias), que pretendem constituir uma forma de intervenção com diferentes níveis de actuação política (ao nível da freguesia, do município ou a nível regional). Estes grupos específicos foram definidos com base na literatura apresentada no capítulo anterior e também com base em diálogos estabelecidos com indivíduos directamente relacionados com o Bairro do Aleixo.

De referir que o que se apresenta constitui um conjunto de sugestões/hipóteses e não a “fórmula mágica” de proceder ao realojamento. O que se pretende é mostrar alternativas teoricamente viáveis, adaptáveis a determinadas situações, e nunca aplicáveis de forma generalista. Isto porque não são soluções garantidamente eficazes, uma vez que existe a consciência de que falta testá-las com a população a realojar e com as entidades responsáveis por esses processos, que em última instância representam a sociedade em geral. As sugestões feitas baseiam-se em resultados teóricos, ficando a

faltar a componente prática, sem a qual correr-se-ia o risco de obter soluções indutoras de fenómenos de segregação e selecção social (situação contrária ao pretendido).

No ponto 4.4.3 deste capítulo serão apresentadas hipóteses para a escolha dos locais capazes de valorizar o processo de realojamento da população mediante as suas características específicas, tais como a posição face ao emprego, habilitações literárias índice de envelhecimento, etc. Nesse ponto existe a adaptação dos dados, apresentados no Capítulo 1 deste trabalho, às características particulares da população do Bairro do Aleixo. Para além desses dados introduzem-se novos dados relativos ao Grande Porto, no que respeita à variável emprego.

A proposta de localização da população a realojar deverá ir ao encontro da solução que minimize os efeitos negativos do realojamento, bem como de todos os outros factores socioeconómicos da população.

A síntese apresentada no Capítulo 3 permite identificar algumas boas práticas do realojamento que deverão ser sempre aplicadas às soluções propostas. Ficou explícito nesse capítulo que os factores que colocam as populações em desvantagem são principalmente os seguintes:

- Baixos rendimentos;
- Trabalho precário;
- Profissões desqualificadas;
- Reduzido grau de instrução;
- Efeitos de vizinhança negativos;
- Más opções arquitectónicas e urbanísticas.

Detectadas estas variáveis que condicionam uma integração efectiva das populações, é fundamental que novas soluções de realojamento as melhorem.

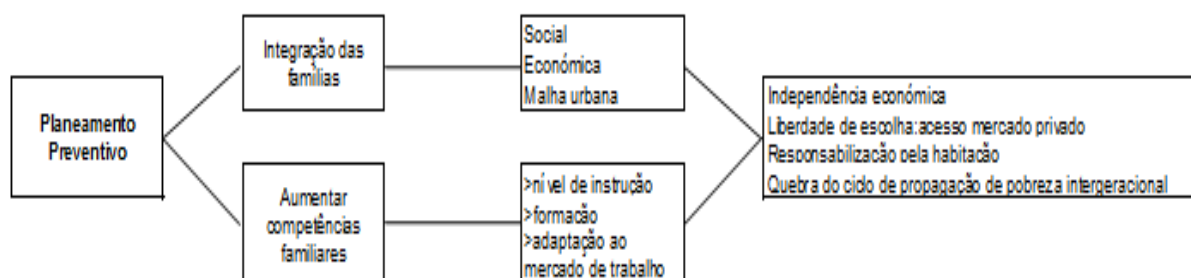
Uma das possibilidades de garantir essa melhoria poderá passar pela integração das populações em diferentes zonas da cidade do Porto, e mesmo no Grande Porto (por questões de proximidade ao mercado de emprego ou por questões de valor do preço do solo) ou outros concelhos portugueses (com os quais as populações estabeleçam um tipo de ligação) que tenham características capazes de melhorar significativamente as condições de vida das populações a realojar (na sua expressão mais global).

Fundamentalmente, as propostas deverão ter como principal objectivo a execução dos princípios de um “planeamento preventivo” e não de um “planeamento reactivo”.

Ao longo das últimas décadas, programas como o PER ou o Prohabita, assemelham-se a formas de execução de planeamento reactivo, não pensado e só aplicado quando se verificavam situações de extrema carência socioeconómica e, consequentemente, habitacional.

Tais Programas não enquadram as necessidades efectivas das populações constantemente colocadas à margem dos processos de organização, gestão e operacionalização dos programas que para elas foram criados.

Fig.4.6 - Objectivo das propostas



A passagem para um “planeamento preventivo” carece de uma mudança das formas de fazer política de habitação. O esquema mostra que é fundamental que esta forma de fazer planeamento inverta a tendência de criar soluções avulsas, não integradas com outros sectores das políticas urbanas e sociais. A necessidade de políticas integradas e integradoras deve ser o objectivo a alcançar, objectivo esse que deve estar centrado nas pessoas e no seu valor. As políticas de habitação deverão ser a forma de expressão de ideais de igualdade (social e económica) e de solidariedade social.

4.4.2 OPÇÃO POR TIPOLOGIA DE FAMÍLIA

Um dos problemas enfrentados ao longo da elaboração deste trabalho foi a falta de dados disponíveis o que não permitiu encontrar soluções mais realistas. Deste modo, devido a esse facto, é necessário definir grupos que tentam abranger as diferentes tipologias familiares que se pretendem analisar.

Da análise da literatura (e.g. Conceição, 2002; Dekker et al., 2007; Deurloo et al., 1994), do contacto directo com a população e seus representantes e de acordo com a sensibilidade da autora deste trabalho foi possível distinguir quatro grupos distintos de famílias: os idosos (particularmente vulneráveis dada a relação envelhecimento/empobrecimento), os jovens sem filhos (para os quais situações de desemprego podem ter consequências dramáticas), jovens casais com filhos (com preocupações para o futuro dos filhos) e as famílias em fase avançada do ciclo de vida (pessoas que tentam perspectivar um futuro melhor para a velhice).

Uma vez que a tipologia das famílias tende a estar relacionada com a idade dos elementos dos agregados, a definição dos grupos fez-se de acordo com os grupos etários definidos para fins estatísticos. Deste modo definiram-se os grupos da seguinte forma:

- Grupo I (GI): Idosos (≥ 65 anos);
- Grupo II (GII): Pessoas Solteiras/Jovens casais sem filhos (14-19 anos; 50%*20-24 anos);
- Grupo III (GIII): Famílias nucleares com filhos pequenos/adolescentes (50%*20-24 anos; 50% * (24 – 64 anos));
- Grupo IV (GIV): Famílias nucleares sem filhos em ciclo de vida avançado (50% * (24 – 64 anos)).

De acordo com os dados disponíveis para a população do BA, apresentados no ponto 4.1.2 do presente trabalho, foi possível estabelecer uma percentagem de população que provavelmente se pode enquadrar nos grupos definidos.

Quadro 4.8 - População potencialmente disponível por Grupo

GI	GII	GIII	GIV
9,9%	15,7%	49,9%	24,5%

Foi aplicado um coeficiente de 50% à população com idades compreendidas entre os 20 e 24 anos e os 24 e os 65 anos, uma vez que uma parte da população cumpre os requisitos de pelo menos um grupo (GII, GIII e GIV). A opção pelo factor de 50% justifica-se pelo valor do Índice de Envelhecimento igual a 47%, sendo o valor adoptado considerado uma aproximação razoável.

4.4.2.1. Idosos, pessoas isoladas, com necessidades especiais

Tal como ficou demonstrado nos Capítulos 1 e 3 do presente trabalho, foi possível identificar grupos de pessoas vulneráveis que necessitam de atenção especial aquando da elaboração e aplicação de políticas a diversos níveis. Tais grupos vulneráveis, especialmente relacionados com fenómenos de pobreza e exclusão social, abrangem entre outros, os idosos, as pessoas isoladas e ainda as pessoas com necessidades especiais (também identificadas como alvo de maior protecção social pela APSPBA).

O primeiro grupo, Grupo GI, foi definido pensando em questões directamente relacionadas com:

- Fragilidades sentidas pela população mais idosa, que sofre os constrangimentos associados a pensões baixas (de velhice e invalidez), o que lhes limita o poder de compra e, consequentemente, a qualidade de vida;

Valor das pensões (2008)

Escalão por anos de carreira contributiva	Valor mínimo da pensão (€)
<15 anos	243,32
15 a 20 anos	271,40
21 a 30 anos	299,49
>31 anos	374,36

Adaptado de: <http://www.bpipensoes.pt/>^{xxvi}

- Instabilidade associada a pessoas isoladas (com especial importância dos casos de viuvez). A opção pela sua inclusão como grupo específico justifica-se pelo facto de, mesmo que actualmente esse isolamento não seja um facto que provoque constrangimentos, poderá vir a ser numa idade mais avançada;
- Dificuldades sofridas pelos indivíduos com necessidades especiais, em especial os de mobilidade reduzida. A justificação pela inclusão destas pessoas neste grupo não carece de justificações muito elaboradas uma vez que é perceptível para o cidadão comum as dificuldades sentidas por esta camada social.

^{xxvi} O quadro que aqui se apresenta (Portaria n.º 1514/2008 de 24 de Dezembro) pretende mostrar que de facto os níveis das pensões são baixos quando comparados por exemplo com o valor do salário mínimo nacional (€450, Decreto-Lei n.º 246 /2008 de 18 de Dezembro).

A tendência de envelhecimento demográfico^{xxvii} (a população residente em habitação social apresenta um índice de envelhecimento médio que se aproxima dos 133% - ainda assim abaixo do valor médio do concelho do Porto que, em 2001, era de 143.1%) constitui um dos fenómenos mais marcantes da sociedade actual e que se prevê que se irá intensificar nas próximas décadas. As consequências deste envelhecimento demográfico são particularmente importantes nos sistemas de segurança social e de saúde. O aumento da esperança média de vida e a redução da taxa de natalidade e fecundidade terão consequências sobre as pensões de velhice, as quais são suportadas pela população activa. Por outro lado, as consequências destes fenómenos também têm consequências no financiamento do sistema de saúde uma vez que o envelhecimento tende a exigir cuidados médicos continuados (Martins et al., 2008).

A consideração das pessoas com necessidades especiais, de entre as quais se destaca a população com deficiência é, justifica-se porque, tal como pode ser lido no PNAI^{xxviii}, *«constitui o grupo cuja multiplicidade de problemas e défice histórico de respostas, torna necessário uma aposta premente e reforçada»*.

O facto de as políticas de regeneração dos bairros de habitação municipal do município do Porto se começarem a preocupar com estes cidadãos já é um passo importante (o reconhecimento de que os edifícios de habitação que, pela sua idade, não possuem infra-estruturas adequadas, por exemplo). Por outro lado, a existência de uma Provedoria Metropolitana dos Cidadãos com Deficiência e o actual empenhamento do município do Porto^{xxix} nesta matéria mostra a importância da consideração deste grupo de pessoas nas acções de realojamento.

Estas preocupações motivaram a criação do grupo GI e, definido o “alvo” de actuação, o raciocínio passa agora por encontrar soluções concertadas e adaptadas à realidade habitacional e económica.

A actual situação económica do país, a situação de crescente endividamento dos municípios portugueses, as características das políticas de habitação, o actual parque habitacional, os preços praticados pelo mercado imobiliário (que torna inacessíveis determinados espaços às camadas da sociedade economicamente menos favorecidas), a rede de equipamentos sociais insuficiente, etc., leva a ponderar acções mais específicas, que permitam a conjugação de esforços e recursos.

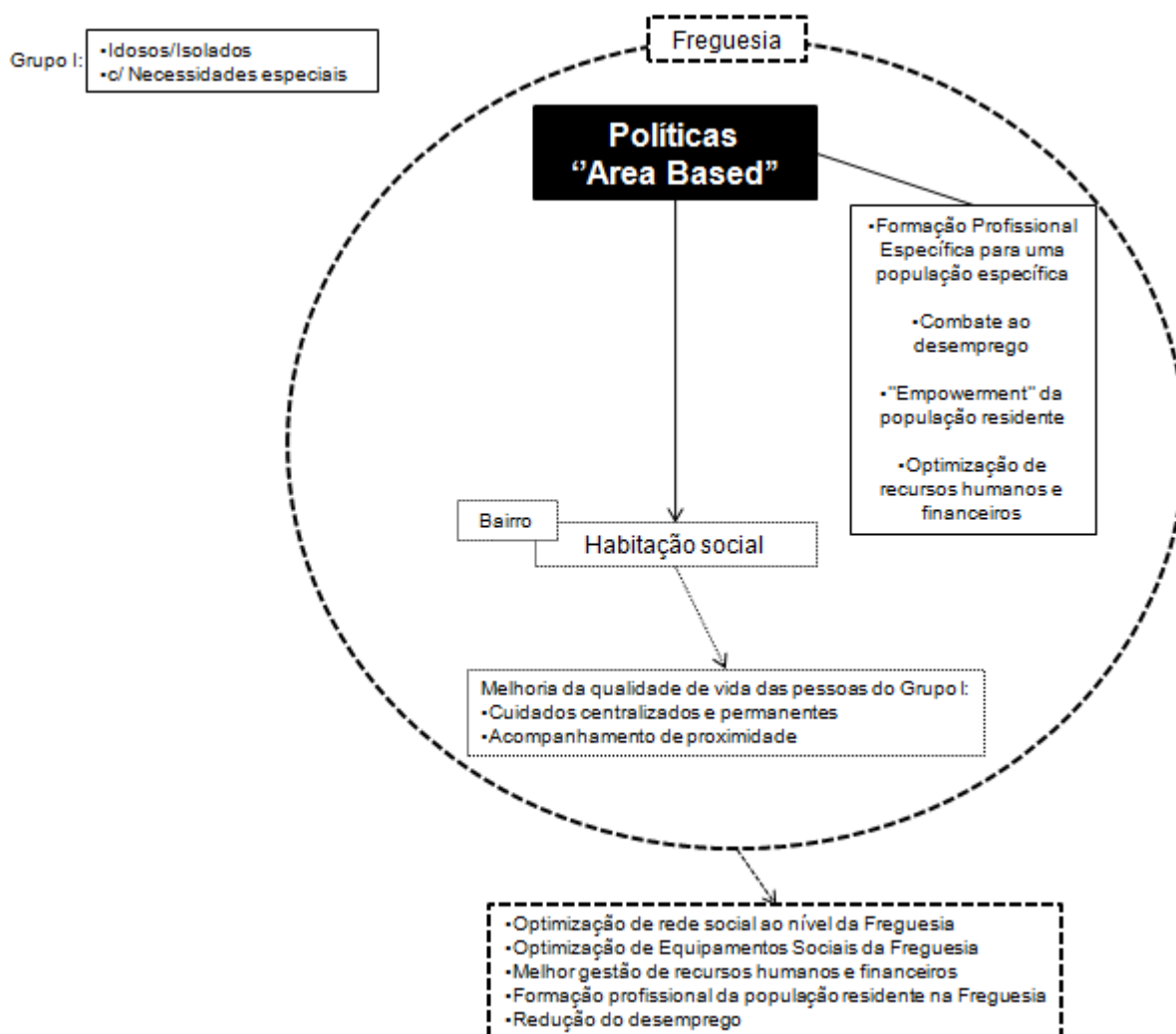
É então num contexto de “racionalidade” que se propõe a existência de políticas Area-Based, tidas, no contexto actual, como uma possibilidade de resposta à falta de recursos que permitam enfrentar as contrariedades existentes.

^{xxvii} Ver Capítulo 1, pontos 1.3.1 e 1.3.5

^{xxviii} PNAI 2006 - 2008

^{xxix} url:<http://www.cm-porto.pt/gen.pl?p=stories&op=view&fokey=cmp.stories/10877>

Fig.4.7 – Grupo I: Idosos, pessoas isoladas, com necessidades especiais



A opção pela aplicação de políticas desse tipo justifica-se na óptica da gestão dos recursos efectivamente existentes.

Na proposta sintetizada no esquema anterior é possível verificar que se indica a actuação das políticas ao nível da freguesia. Isto porque, em primeiro lugar, se acredita que é a este nível que realmente os problemas são mais perceptíveis. Por exemplo, e de acordo com declarações proferidas a 03 de Abril de 2009^{xxx}, num fórum dedicado à temática da habitação (por um presidente de uma junta de freguesia do Porto), é necessário descentralizar recursos e decisões, delegando poderes e competências que, quando controladas, são muito mais eficientes. Por outro lado, também foi referido que seria importante passar a trabalhar segundo uma lógica de parceria entre juntas de freguesia, Câmara Municipal e instituições locais. Das declarações proferidas foi perceptível a insinuação de abandono da população tanto pelo poder local como central e que, para além disso, é ao nível das freguesias que se deve actuar, pois é exactamente aí que se encontram as ferramentas capazes de melhorar o território. A actuação a este nível encontra fundamento nas relações de proximidade que se

^{xxx} Fórum DPS - Diagnóstico Social do Porto – Habitação. Porto, 03 de Abril de 2009.

estabelecem entre os diferentes actores e população. É um facto que a actuação baseada em políticas Area-Based pode gerar desigualdades entre diferentes territórios da cidade. Por isso nunca é demais referir que este tipo de actuação (a uma escala mais pequena) deve ser sempre complementar a acções mais alargadas, de forma a reduzir eventuais desequilíbrios.

Esta “proposta” não prevê a deslocalização da população a realojar para outros locais para além da freguesia onde está inserida, uma vez que se acredita que é a melhor forma de reduzir o fenómeno de “dupla violência” explicado no capítulo anterior deste trabalho (Gilbert, 2007).

Além disso, não se deve esquecer que a ligação com o bairro, o gosto pelo bairro etc., é mais forte na população mais idosa (e.g. Guerra, 2002).

A política Area-Based sugerida pretende-se que actue em três grandes sectores: a formação profissional, o “empowerment” da população residente e a maximização dos recursos humanos e financeiros disponíveis na freguesia.

O principal objectivo será garantir a melhoria efectiva das condições de vida da população sinalizada no grupo GI. A grande questão é “Como conseguir?”. A resposta pode estar na própria população da freguesia. Se for possível desenvolver acções de formação profissional específicas, de acordo com as necessidades da freguesia, existe a possibilidade de preparar a população para o mercado de trabalho.

O contexto actual, de crescente aumento da taxa de desemprego, pode aniquilar iniciativas mais gerais direccionadas para a formação profissional. Por isso, é necessário desenvolver outro tipo de acções de criação de emprego.

No caso específico da freguesia de Lordelo do Ouro, onde o BA se localiza, os dados são os seguintes:

Quadro 4.9 - Principais indicadores socioeconómicos

	B. Aleixo (2001)	Freguesia L.Ouro (2001)	Freguesia L.Ouro (hab. Social) (1999)
Pop em idade activa	69,0%	68,2%	68,0%
Índice de envelhecimento	47,0%	112,2%	65,9%
Idosos	9,9%	16,8%	18,0%
Índice de dependência de idosos	12,6%	24,6%	26,5%
Reformados/Pensionistas	18,6%	19,0%	18,9%
Empregados	41,2%	43,9%	37,4%
Desempregados	13,8%	5,1%	13,6%
s/ actividade económica	45,0%	51,1%	46,2%
Taxa de actividade	43,3%	48,9%	47,6%
Taxa de desemprego	25,1%	10,4%	12,7%
n/ sabe ler/escrever; 1º Ciclo EB	65,9%	35,5%	57,1%

Fonte: INE^{xxxi}

Ao nível dos bairros de habitação social da freguesia, o valor da taxa de desemprego é aproximadamente o triplo do valor verificado para a freguesia. Significa então existência de maiores fragilidades para os que habitam em habitação municipal.

^{xxxi} Ver anexos: Quadro A1

Mediante os resultados é possível verificar a existência de elevada percentagem de população com níveis de escolaridade muito baixos nos bairros de habitação social, indicando, dessa forma, a possibilidade de agravamento das situações de pobreza. Estes números tornam especial relevância quando se considera que a população dos bairros sociais tem características de uma população jovem.

A população residente na freguesia apresenta um índice de envelhecimento bastante mais elevado do que os registados para nos bairros sociais. O que indica potenciais situações de vulnerabilidade para a população idosa ao nível da freguesia.

Assim sendo, é possível detectar as seguintes fragilidades/potencialidades: população muito jovem ao nível dos bairros de habitação municipal, sendo também a população que apresenta maiores níveis de desemprego; por outro lado, ao nível da freguesia, a população apresenta-se envelhecida. É exactamente para a população envelhecida que se deve olhar de forma multisectorial.

Uma possibilidade seria criar uma rede de cuidados continuados, e de assistência permanente a esta camada da população mais frágil. Para o conseguir seria interessante que as pessoas que integrassem essa rede fossem os próprios desempregados da freguesia, o que seria possível através e formação específica nessa área.

Até este momento apenas parte do problema apresenta uma possibilidade de resolução. É um facto que existe um défice de equipamentos de apoio para o grupo de pessoas que aqui se está a tratar. De acordo com informação relativa ao ano de 2008^{xxxii} existiam na freguesia de Lordelo do Ouro os seguintes equipamentos:

Quadro 4.10 - Equipamentos disponíveis na freguesia de Lordelo do Ouro

	Unidades de Funcionamento	Capacidade instalada/nº utentes
Centro de Convívio	4	<
Centro de Dia	3	✓
Serviço de Apoio Domiciliário (Idosos)	2	≈
Lar para Idosos	1	≈
Centro de actividades ocupacionais (pessoas adultas c/ deficiência)	1	<<

Fonte: Martins et al. (2008)

Significa assim que é possível detectar alguns equipamentos que permitem melhorar as condições de vida da população do grupo GI.

^{xxxii} Martins et al. (2008). Anexo A – Rede Local de Equipamentos

No entanto, no grupo de pessoas adultas com deficiência que se detectam as maiores carências. Os dados disponíveis mostram que a capacidade de oferta de equipamentos para estas pessoas é menor do que o número de utentes (o número de utentes é cerca de 25% superior à capacidade instalada). Existe uma série de serviços e equipamentos para pessoas adultas com deficiência ou para pessoas doentes do foro mental/psiquiátrico totalmente ausentes na freguesia de Lordelo do Ouro tais como: lar residencial, transporte de pessoas com deficiência, fórum sócio – ocupacional e unidade de vida protegida.

Mediante o que foi apresentado pensa-se ser legítimo fazer uma crítica ao processo que actualmente decorre na freguesia de Lordelo do Ouro, referente à demolição e consequente realojamento da população do BA.

Como foi mostrado em pontos anteriores deste mesmo capítulo, não foi previsto que o FEII tivesse os seus activos dirigidos (directamente) para quaisquer acções de índole social, nomeadamente a criação de equipamentos sociais.

Pensa-se que, para alcançar a tão esperada requalificação social a que a proposta se refere, deverão ser criados equipamentos de apoio às pessoas mais fragilizadas. É exactamente aqui que as acções de planeamento preventivo devem actuar. O cenário de evolução demográfica que se vem traçando, os problemas de toxicodependência, os problemas de desemprego, etc., são motivos mais do que suficientes para fazer actuar acções centradas na população e desenvolvidas por diversos actores e através do contacto directo com a população. O desenvolvimento das acções carece de ser delineado segundo estratégias de proximidade, através de um planeamento com uma componente de “trabalho de campo” muito forte.

4.4.2.2. Pessoas Solteiras/Jovens casais sem filhos

O segundo grupo de pessoas “alvo” foi estabelecido por se considerar que é precisamente investindo neste grupo que as oportunidades de alterar os percursos de vida, carreiras habitacionais, modos e estilos de vida podem ter mais efeitos. Fundamentalmente o que é pretendido com esta “possibilidade de escolha” é evitar a exposição a modelos de comportamento desviante.

Esta ideia surgiu de alguns contactos estabelecidos com pessoas de diferentes idades e que residem ou residiram em habitação social.

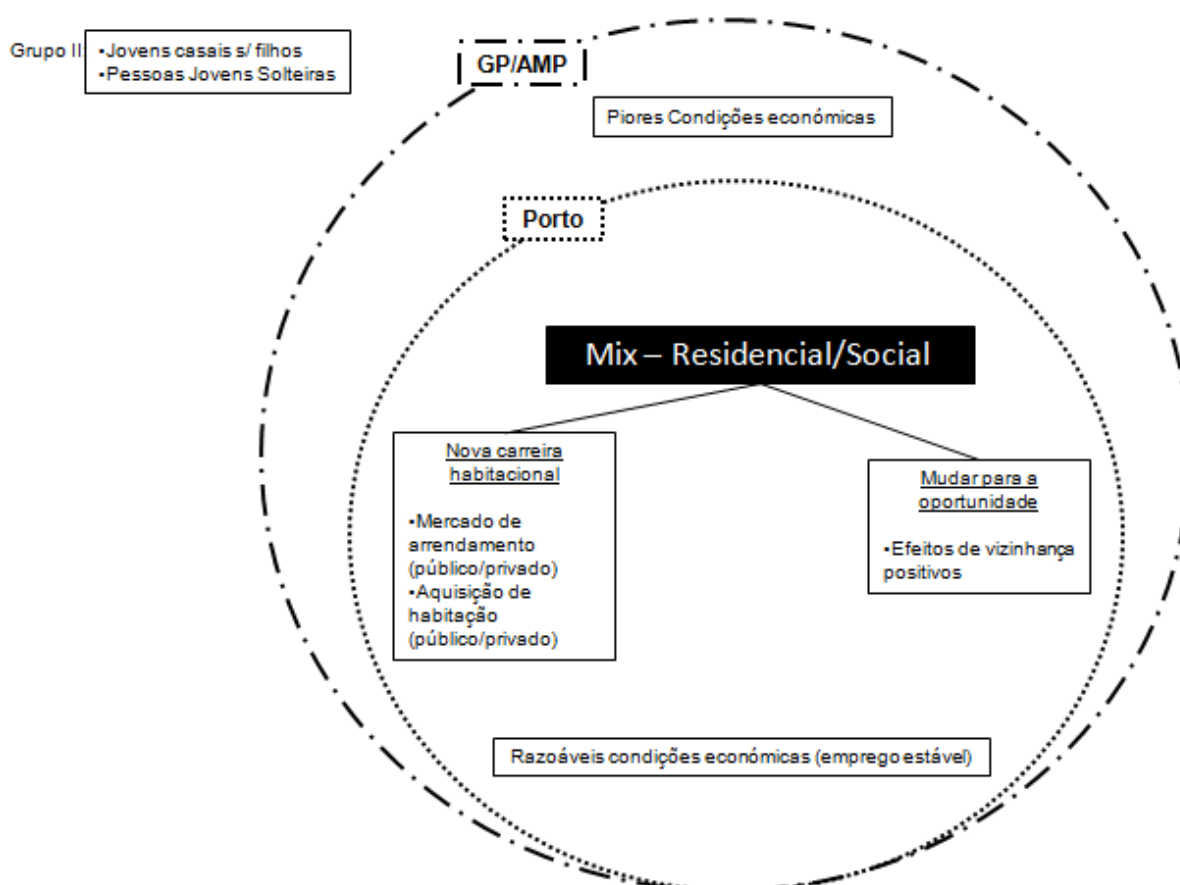
Em determinados casos de população jovem, a habitação social é considerada como algo definitivo e um direito absoluto e inquestionável e as expectativas de alteração das suas carreiras habitacionais aparece em segundo plano ou são muito baixas (ou mesmo inexistentes). O pensamento passa por considerar a habitação social como algo adquirido e, mesmo que o drama do desemprego se abata sobre os indivíduos que têm esta linha de pensamento, reduzindo a capacidade económica do agregado, isso não constituirá um verdadeiro problema e parece ser encarado com alguma leviandade.

A proposta que aqui se apresenta tenta ser uma forma de alteração de percursos para os que queiram sair do ciclo vicioso que encontra a base nos “diversos” subsídios do Estado. É óbvio que tais subsídios são fundamentais mas devem ser considerados como ferramentas esporádicas para resolução de problemas específicos que surjam em momentos menos positivos dos ciclos de vida dos cidadãos. Esta ideia crítica ao “ciclo vicioso dos subsídios do Estado” é suportada por opiniões de indivíduos que todos os dias convivem com os problemas reais dos bairros de habitação municipal.

Na óptica da autora deste trabalho, a habitação social deverá constituir um instrumento que permita, em determinados períodos da vida, colmatar as dificuldades que eventuais problemas financeiros possam acarretar na vida dos cidadãos (especialmente dos que ainda se encontram em idade activa).

No entanto, muitas vezes a habitação social passa a ser um instrumento perigoso cuja aplicação errada transforma de forma negativa os cidadãos que nela habitam e a sociedade em geral (por passar a ser um instrumento de segregação social). Por isso, para evitar que se deportem mais pessoas para zonas da cidade definidas à partida como zonas segregadas, disfuncionais, focos de crime e de outras actividades ilícitas, etc., ou se intensifique tais fenómenos, acredita-se que uma forma de evitar os efeitos perniciosos associados passa pelo estímulo ao mix – residencial/social baseados na lógica de dispersão residencial (possível através do regime de renda apoiada, passando por exemplo o município a arrendar habitações no mercado privado com posterior subarrendamento aos inquilinos municipais).

Fig.4.8 - Proposta Grupo II: Pessoas Solteiras/Jovens casais sem filhos



Esta iniciativa pretende num primeiro momento ser um estímulo para aqueles que mostrem capacidades de evolução nas suas carreiras familiares e de emprego.

Claro está que nem todos os indivíduos se enquadram nos moldes desta proposta e obviamente que a “possibilidade” que aqui se apresenta não pretende ultrapassar os limites da vontade de escolha das pessoas. A questão da capacidade económica dos indivíduos é uma importante condicionante na selecção dos que se enquadram na proposta. Quando se refere capacidade económica está-se a falar na

óptica da capacidade de manutenção no novo estilo de vida. De certo que uma melhor habitação irá exigir uma despesa maior, o que pode significar o insucesso da proposta quando aplicada a indivíduos que, pelos meios próprios, não consigam sustentar-se na nova situação socioeconómica. Não se deve esquecer o facto de uma elevada percentagem da população que reside em habitação social (valor médio a rondar os 60%, agravando-se no caso do BA para 65.9%) ter um grau de instrução muito baixo (até ao 1º Ciclo do Ensino Básico), o que sugere uma forte aposta na área da formação/qualificação profissional para depois se poder apostar na procura de empregos melhor remunerados.

Pelo mesmo motivo da “sustentabilidade económica” da proposta é ponderada a hipótese de realocização da população nos concelhos limítrofes principalmente por dois motivos.

O primeiro refere-se à oportunidade de emprego. O Porto é o concelho mais especializado no sector terciário, enquanto os restantes concelhos apresentam quocientes de localização dos sectores de actividade mais baixos, o que, dada a baixa instrução dos indivíduos, a probabilidade de conseguirem encontrar emprego noutros locais que não o concelho do Porto pode aumentar.

Quadro 4.11 -- Quociente de localização dos sectores de actividade (2001)

Município	Sector Secundário	Sector Terciário
Gondomar	1,07	0,97
Maia	1,13	0,93
Matosinhos	0,94	1,02
Porto	0,63	1,19
Valongo	1,26	0,87
Vila Nova de Gaia	1,16	0,92

Fonte: INE

Claro está que também é possível, dada a actual rede de transportes públicos, residir no Porto e trabalhar noutro concelho do Grande Porto (ou até mesmo da Área Metropolitana do Porto) no entanto acredita-se que isso também originará um incremento nas despesas dos agregados familiares.

O segundo aspecto prende-se com o valor do preço do solo na cidade do Porto. Como é do conhecimento geral, os valores praticados no concelho do Porto ultrapassam os limites do razoável para famílias cujas capacidades económicas não são elevadas.

Dadas as condições actuais, e adoptando as “regras de jogo” impostas pelo mercado imobiliário (sem com isso se concordar com tais “regras”), será muito complicado para aqueles que tencionem entrar no mercado privado da habitação (em nome individual ou em nome do município) na cidade do Porto.

O quadro que se apresenta em seguida mostra os valores de preço de solo e do mercado de arrendamento praticados nas diferentes freguesias da cidade do Porto.

Quadro 4.12 - Valores do solo para aquisição e arrendamento de habitação

Valores de avaliação bancária da habitação na cidade do Porto (3º Trimestre de 2006)		Preços do mercado de arrendamento (Janeiro de 2006)	
Freguesias	Valor médio €/m ²	Freguesias	Valor médio €/m ²
Aldoar Campanhã Paranhos Ramalde	1326	Aldoar Campanhã Paranhos Ramalde Cedofeita Vitória São Nicolau Miragaia	5 a 7
Bonfim Cedofeita Massarelos Miragaia	1368	Lordelo do Ouro Sé Santo Ildefonso Massarelos Bonfim	7 a 9
Nevogilde Foz do Douro Lordelo do Ouro	1633	Nevogilde Foz do Douro	9 a 12
Santo Ildefonso São Nicolau Sé Vitória	s/Informação		

Fonte: Confidencial Imobiliário^{xxxiii}

Isto significa que, considerando por exemplo uma habitação de tipologia 1 cuja área ronda os 60m² (Martins et al., 2008), a habitação teria os seguintes valores médios:

Quadro 4.13 - Valores de um T1 no mercado de aquisição e arrendamento

Freguesias	Preço T1 (€)	Freguesias	Preço T1 (€) (Mercado de arrendamento)
Aldoar Campanhã Paranhos Ramalde	79560	Aldoar Campanhã Cedofeita Miragaia Paranhos Ramalde São Nicolau Vitória	300 a 420
Bonfim Cedofeita Massarelos Miragaia	82080	Bonfim Lordelo do Ouro Massarelos Santo Ildefonso Sé	420 a 540
Nevogilde Foz do Douro Lordelo do Ouro	97980	Foz do Douro Nevogilde	540 a 720
Santo Ildefonso São Nicolau Sé Vitória	s/Informação		

Considerando como consequência das fracas habilitações literárias, empregos mal remunerados, uma aproximação razoável do rendimento mensal bruto dos indivíduos pode situar-se entre 1 e 1.5 o salário mínimo nacional (um indivíduo por habitação) ou entre 2 e 2.5 o salário mínimo nacional (dois indivíduos por habitação).

^{xxxiii} In: Martins et al. (2008)

Em 2006 o salário mínimo nacional correspondia a €35.90^{xxxiv}, o que significava, para quem pretendesse entrar no mercado privado de habitação (quer se trate de compra ou arrendamento), um esforço com a habitação que rondaria os seguintes valores:

Quadro 4.14 - Peso da habitação por zonas da cidade no RMB

	Freguesias	Peso no RMB			
		1*SMN (€)	1,5*SMN (€)	2*SMN (€)	2,5*SMN
Grupo A	Aldoar Campanhã Cedofeita Miragaia Paranhos Ramalde São Nicolau Vitória	77,7% a 108,8%	51,8% a 72,6%	38,9% a 54,4%	31,1% a 43,5%
Grupo B	Bonfim Lordelo do Ouro Massarelos Santo Ildefonso Sé	108,8% a 139,9%	72,6% a 93,3%	54,4% a 70,0%	43,5% a 56,0%
Grupo C	Foz do Douro Nevogilde	139,9% a 186,6%	93,3% a 124,4%	70,0% a 93,3%	56,0% a 74,6%

Os valores da taxa de esforço (valor que traduz o peso dos empréstimos nos rendimentos do agregado) válidos para as instituições bancárias, para cedência de crédito para habitação, não excedem os 30% ou os 40%^{xxxv} o que significa que apenas as freguesias do Grupo A estão acessíveis às populações economicamente mais carenciadas.

Significa então que aproximadamente 64% da superfície da cidade do Porto está disponível para arrendamento e (eventualmente) aquisição de habitação no mercado privado de habitação. No entanto essa percentagem representa apenas uma maioria quantitativa. Analisando qualitativamente a cidade do Porto no que respeita às variáveis população residente (população residente total, residente em ilhas e habitação social), taxa de actividade, taxa de desemprego, principal meio de vida subsídio de desemprego, principal meio de vida o trabalho, é possível verificar que as freguesias da cidade com pior desempenho são na sua maioria as que correspondem ao Grupo A^{xxxvi}.

Considerando a totalidade da população residente na cidade do Porto a população correspondente ao Grupo A representa 65.5% o que significa que mais de metade da população reside em freguesias cujo preço médio do valor do solo é baixo.

Por outro lado é precisamente nas freguesias da cidade pertencentes ao Grupo A que se concentra 65.3% da habitação social e 71% da habitação em ilhas. Deste modo, e tendo em conta os aspectos negativos intrínsecos a estes tipos de habitar, pode ser inferido que é um grupo de freguesias muito

^{xxxiv} De acordo com DL 238/2005 de 30 de Dezembro

url:http://www.dgert.mtss.gov.pt/Trabalho/rendimentos/evolucao_smn.htm, 10 de Junho de 2009

^{xxxv} url:<http://www.deco.proteste.pt/compra/credito-a-habitacao-duvidas-mais-frequentes-s356291.htm>, 10 de Junho de 2009

^{xxxvi} Os resultados aqui apresentados dizem respeito ao tratamento mais pormenorizado dos dados apresentados no Capítulo 1 deste trabalho

“pouco atractivo” e que, considerando os efeitos de vizinhança negativos (especialmente no que toca à reprodução de modos de vida e à “tentação” em participar nas economias subterrâneas), devem ser locais a evitar por se considerar que são potenciadores do agravamento das características negativas da população a realojar.

Quadro 4.15 -População residente por freguesias do Porto por tipo de habitação

Freguesia	Porto	Proporção	Freguesia	Hab social	Proporção	Freguesia	Ilhas	Proporção
Aldoar	13957	5,3%	Aldoar	1530	18,4%	Aldoar	83	1,0%
Bonfim	28578	10,9%	Bonfim	377	4,5%	Bonfim	635	7,5%
Campanhã	38757	14,7%	Campanhã	1540	18,5%	Campanhã	208	2,5%
Cedofeita	24784	9,4%	Cedofeita	0	0,0%	Cedofeita	683	8,1%
Foz do Douro	12235	4,6%	Foz do Douro	269	3,2%	Foz do Douro	53	0,6%
Lordelo do Ouro	22212	8,4%	Lordelo do Ouro	2066	24,8%	Lordelo do Ouro	2	0,0%
Massarelos	7756	2,9%	Massarelos	179	2,2%	Massarelos	126	1,5%
Miragaia	2810	1,1%	Miragaia	0	0,0%	Miragaia	284	3,4%
Nevogilde	5257	2,0%	Nevogilde	0	0,0%	Nevogilde	0	0,0%
Paranhos	48686	18,5%	Paranhos	1355	16,3%	Paranhos	111	1,3%
Ramalde	37647	14,3%	Ramalde	1005	12,1%	Ramalde	91	1,1%
Santo Ildefonso	10044	3,8%	Santo Ildefonso	0	0,0%	Santo Ildefonso	0	0,0%
São Nicolau	2937	1,1%	São Nicolau	0	0,0%	São Nicolau	4348	51,5%
Sé	4751	1,8%	Sé	0	0,0%	Sé	1633	19,4%
Vitória	2720	1,0%	Vitória	0	0,0%	Vitória	181	2,1%

GA	65,5%
----	-------

GA	65,3%
----	-------

GA	71,0%
----	-------

Fonte: INE, Pimenta et al. (2001 a, 2001b)

Interessante é ver o posicionamento da freguesia de Lordelo do Ouro. Esta freguesia, ao contrário do que se poderia esperar (por concentrar 17.5% de bairros sociais da cidade do Porto e por lhe pertencer um dos mais problemáticos bairros de habitação social – o Bairro do Aleixo) é uma das zonas com preço médio por m² de solo mais elevado o que mostra ser uma zona com elevado potencial de desenvolvimento. Dada a sua localização geográfica, acredita-se que este é um exemplo em que se pode tirar proveito dos efeitos de área positivos (através de acções e iniciativas dirigidas especificamente para este território e à semelhança do que foi referido para a “proposta” anterior).

Um dos aspectos considerados mais penalizadores na alteração de percursos de vida é uma posição negativa relativamente ao emprego. Infelizmente, a população do BA é fortemente afectada pelo fenómeno do desemprego (não se deve esquecer que estes dados retratam a situação existente em 2001 e que a situação actual é bastante mais complicada - taxa de desemprego em Portugal, registada no 1º trimestre de 2009 atingia os 8.9% quando em 2001 o valor 6.7%, facto que provavelmente também deve ter afectado, numa proporção semelhante, a população do BA, passando a ter um valor de taxa de desemprego a rondar os 27%).

A análise das variáveis “taxa de desemprego” e “taxa de actividade” de acordo com a sua localização geográfica poderá ser interessante para tentar identificar zonas mais ou menos deprimidas da cidade. Da mesma forma que na variável anterior, estas variáveis estão directamente relacionadas com efeitos de vizinhança.

Por exemplo, uma taxa de actividade baixa significa maior número de pessoas em idade activa “desocupadas”, facto que pode ser extremamente relevante nas populações mais novas na medida em que essa “desocupação” irá permitir um contacto de carácter mais permanente com modos de vida

menos “próprios”. O processo de realojamento que aqui se propõe tenta não reproduzir territorialmente o que a população do BA vive actualmente.

Quadro 4.16 - Taxa de actividade (por freguesias do Porto)

		Total	Proporção	GA	Proporção
Grupo	1: <42%	1	6,7%	1	100,0%
	2: [42 - 46[%	5	33,3%	3	60,0%
	3: [46 - 48[%	3	20,0%	1	33,3%
	4: [48 - 50[%	3	20,0%	1	33,3%
	5: ≥50%	3	20,0%	2	66,7%

Fonte: INE

Relativamente à variável “taxa de actividade” é possível verificar que as freguesias que constituem o Grupo A representam 40% das freguesias com taxas de actividade até 50%. Ou seja, significa que uma grande percentagem das taxas de actividade mais baixas da cidade corresponde a freguesias do grupo em análise.

Quadro 4.17 - Taxa de desemprego (por freguesias do Porto)

		Total	Proporção	GA	Proporção
Grupo	1: [5 ,7[%	2	13,3%	0	0,0%
	2: [7 , 10[%	4	26,7%	4	100,0%
	3: [10 -12[%	4	26,7%	0	0,0%
	4: [12 - 14[%	3	20,0%	3	100,0%
	5: ≥15%	2	13,3%	1	50,0%

Fonte: INE

Os valores apresentados para a variável “taxa de desemprego” evidenciam o mau posicionamento do Grupo A. Metade das freguesias da cidade com taxas de desemprego superiores a 15% (quando o valor médio para a cidade correspondia aproximadamente a 10%) e 100% das freguesias detectadas com taxas de desemprego entre 12% e 14% correspondem a freguesias do Grupo A. Isto significa que das cinco piores freguesias do Porto relativamente a esta variável, quatro são do Grupo A.

Quadro 4.18 - Principal meio de vida: subsídio de desemprego (por freguesias do Porto)

		Total	Proporção	GA	Proporção
Grupo	1: [1 ,2[%	5	33,3%	2	40,0%
	2: [2, 4[%	8	53,3%	4	50,0%
	3: [4 -6[%	2	13,3%	2	100,0%

Fonte: INE

Uma variável directamente relacionada com a analisada anteriormente é o “principal meio de vida o subsidio de desemprego”. Também relativamente a esta variável, os números não traduzem resultados muito animadores para as freguesias do Grupo A. O Grupo 3, que traduz as mais elevadas taxas de

subsídios de desemprego, corresponde na sua totalidade a freguesias do Grupo A e, para além disso, metade das que se encontram no Grupo 2 (grupo com a maioria das freguesias da cidade do Porto) pertencem também ao grupo em análise.

Quadro 4.19 - Principal meio de vida: trabalho (por freguesias do Porto)

		Total	Proporção	GA	Proporção
Grupo	1: [37, 39[%	1	6,7%	1	100,0%
	2: [39, 42[%	1	6,7%	0	0,0%
	3: [42, 46[%	4	26,7%	3	75,0%
	4: [46, 50[%	5	33,3%	3	60,0%
	5: [50, 54[%	4	26,7%	1	25,0%

Fonte: INE

Quanto à população que tem como principal meio de vida o trabalho, é possível verificar que aproximadamente um quarto dos piores resultados (grupos 1, 2 e 3) verifica-se em freguesias do Grupo A.

Igualmente importante será a análise de variáveis directamente relacionadas com os níveis de instrução. A sua consideração mostra-se fundamental por se encarar a formação escolar como um input essencial para a alteração dos modos de vida das pessoas (novas realidades geram novos estímulos e são uma óptima oportunidade de mudança).

Foram analisados os graus de ensino mais e menos vantajosos: população residente com o Ensino Superior e população residente com o 1º Ciclo do Ensino Básico. Os resultados são os que se encontram nos quadros que se seguem.

Quadro 4.20 - População residente com o 1º Ciclo do Ensino Básico (por freguesias do Porto)

		Total	Proporção	GA	Proporção
Grupo	1: <15%	1	6,7%	0	0,0%
	2: [15, 20[%	1	6,7%	0	0,0%
	3: [20, 25[%	6	40,0%	4	66,7%
	4: [25, 30[%	2	13,3%	0	0,0%
	5: ≥30%	5	33,3%	4	80,0%

Fonte: INE

Quadro 4.21 - População residente com o Ensino Superior (por freguesias do Porto)

		Total	Proporção	GA	Proporção
Grupo	1: <5%	3	20,0%	2	66,7%
	2: [5, 10[%	2	13,3%	2	100,0%
	3: [10, 20[%	8	53,3%	4	50,0%
	4: ≥20%	2	13,3%	0	0,0%

Fonte: INE

Os quadros mostram que os níveis de escolaridade da população residente nas freguesias do Grupo A são baixos, uma vez que uma grande percentagem das freguesias com piores resultados na cidade do Porto coincide com as do grupo em análise.

Como é possível verificar pelos dados apresentados parece existir uma relação forte entre zonas social e economicamente deprimidas e valor do solo. A inacessibilidade que este facto gera para populações economicamente mais desfavorecidas cria zonas de segregação espacial, normalmente inacessíveis a uma boa parte da população, e completamente inacessíveis a uma “pequena” parte da população (em especial a que reside em habitação social). No caso específico da cidade do Porto é importante perceber que, a manter-se a tendência verificada nas últimas décadas, correm-se riscos de tornar a cidade habitada por grupos específicos da população, perdendo a Cidade o seu carácter universal. Ficou bem evidente a importância que os factores económicos têm para o território (potenciador de diferenciação e segregação) e para quem o habita. De facto, o único espaço economicamente disponível a esta população específica corresponde às freguesias da cidade com piores indicadores relativamente às variáveis analisadas.

Nesta óptica de relação qualidade/preço, e dadas as condições actuais vividas, para os que optem por entrar no mercado privado da habitação, uma das opções mais acertadas poderá passar pelos concelhos limítrofes ao concelho do Porto.

Em síntese, quando se pensa nos locais de realojamento é fundamental encontrar zonas que estimulem outros modos de vida, tal sendo possível através do combate a fenómenos de desemprego e uma actuação forte e activa na educação e formação profissional.

Esta “proposta”, por potenciar novos estilos de vida (talvez de maior responsabilidade social e económica), poderá provocar constrangimentos para os que decidam optar por ela. Por isso, pensa-se ser fundamental a existência de um “período de teste” durante o qual os indivíduos são aconselhados e apoiados na procura de emprego, formação profissional, etc. A criação de uma “equipa de acompanhamento permanente” justifica-se porque realojar não significa apenas dar uma casa e porque é necessário garantir a sustentabilidade da proposta. É importante garantir uma actuação activa efectiva nas áreas educação, saúde, emprego e formação profissional.

Por fim, é importante fazer referência ao potencial contributo desta solução para a cidade do Porto. Como se pode verificar, por análise dos dados apresentados no Capítulo 1 deste trabalho, o núcleo histórico da cidade está envelhecido (em termos demográficos e de edificado) e esta seria uma importante forma de revitalizar, revalorizar e reabitar este local tão importante da cidade do Porto, classificada como Património Cultural da Humanidade desde 1996. Para além disso, pode ser uma forma de controlar eventuais processos “elitistas” de ocupação desta área urbana.

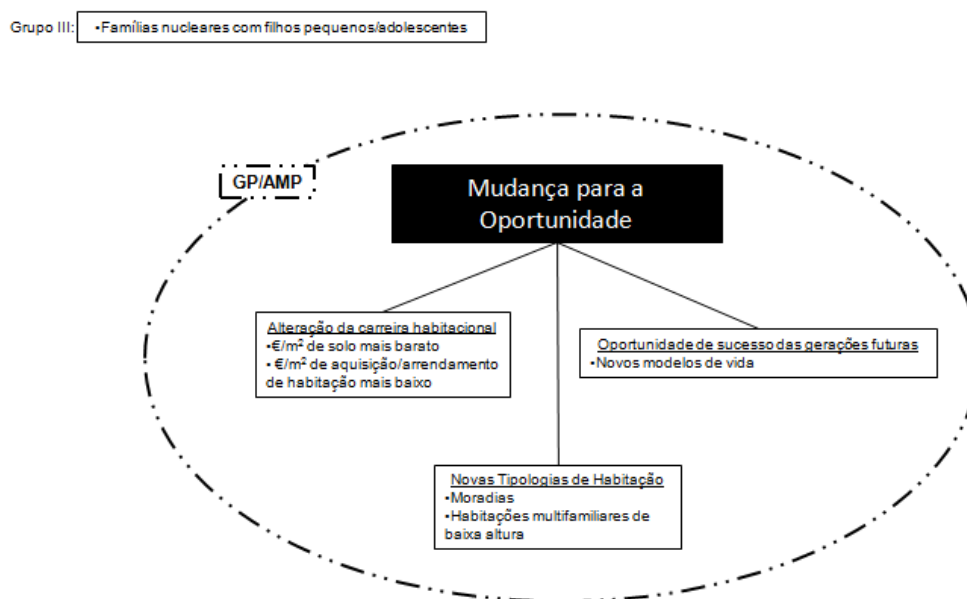
4.4.2.3. Famílias nucleares com filhos pequenos/adolescentes

A necessidade de criar um grupo específico para as famílias nucleares com filhos pequenos ou adolescentes advém do facto das ideias expressas por alguns autores (e.g. Rosenbaum, 1995; Brodsky et al., 1999; Guerra, 2002) irem no sentido de que para as crianças, é mais vantajoso o abandono de áreas residenciais deprimidas (altas taxas de desemprego, baixos níveis de escolaridade, cenários potenciadores de crime, etc.) para passarem a residir em zonas de mix – residencial que permitam o contacto com realidades socialmente mais estáveis e com possibilidade de oferecer novas

oportunidades de vida. Por outro lado, são também estes agregados que mostram descontentamento em residir em zonas socioeconomicamente deprimidas ou pensar que o futuro dos filhos possa passar por residir nesses locais.

Esta “proposta” pretende ser uma hipótese para a quebra de eventuais ciclos viciosos que se tenham estabelecido para além de se pensar que seja uma forma de quebrar a perpetuação de fenómenos de pobreza.

Fig.4.9 – Grupo III: Famílias nucleares com filhos pequenos/adolescentes



A consideração desta escala territorial mais alargada tem fundamento em questões económicas que se prendem com a incapacidade de determinadas famílias acederem a todos os territórios. É evidente que, para quem pretenda aceder ao mercado privado de arrendamento ou aquisição de habitação, as dificuldades encontradas em municípios como Matosinhos ou Porto são maiores do que nos restantes municípios do Grande Porto ou Área Metropolitana do Porto.

Quadro 4.22 - Preço médio do solo AMP (2007)

	€/mês (80m ²)
Matosinhos Porto	1294 a 1423
Póvoa de Varzim Vila do Conde Maia Espinho	1159 a 1293
Gondomar Valongo Vila Nova de Gaia	1056 a 1158

Fonte: INE^{xxxvii}

^{xxxvii} Valores correspondentes a uma prestação bancária para aquisição de uma habitação de 80m² através de empréstimo bancário, calculados com base em dados do INE, Inquérito à Avaliação Bancária na Habitação – 1º Trimestre de 2007, In: Martins et al. (2008 a)

De acordo com os rendimentos familiares das famílias a realojar (em 2001, numa amostra de 240 indivíduos residentes no BA, 49.2% tinham como rendimento mensal líquido valores abaixo dos €400) as oportunidades de acesso a aquisição de habitação no mercado privado torna-se praticamente inexistente. A necessidade em recorrer a regimes de renda apoiada surge como uma evidência.

A opção aqui apresentada sugere também alterações ao nível da tipologia das habitações. A integração das famílias do Grupo III em zonas residenciais de moradias ou em edifícios multifamiliares de pequena altura é justificada pelo facto de se acreditar que este tipo de habitação facilita por um lado maior controlo das actividades que ocorrem fora da habitação (segundo a lógica de monitorização e controlo de espaços comuns de edifícios por parte dos residentes defendida por Oscar Newman) garantindo mais segurança para as crianças e por outro lado, por se acreditar (tal como Bauer (1952)) que a residência em apartamentos não é tão benéfica para as crianças.

Por outro lado, a procura de habitação fora do município do Porto mostra-se interessante por uma questão de proximidade a futuros empregos. Mais uma vez se enfatiza o facto de a população a realojar ter uma grande percentagem de trabalhadores não qualificados (dadas as fracas habilitações literárias) os quais se adequam melhor a empregos no sector secundário, ou seja, empregos localizados fora da cidade do Porto.

Tal como foi referido na “proposta” anterior, a existência de um grupo de acompanhamento das famílias torna-se fundamental para a viabilidade da solução apresentada. Esta “proposta” pretende ser a tradução de uma solução que passe por novas formas de interacção entre municípios.

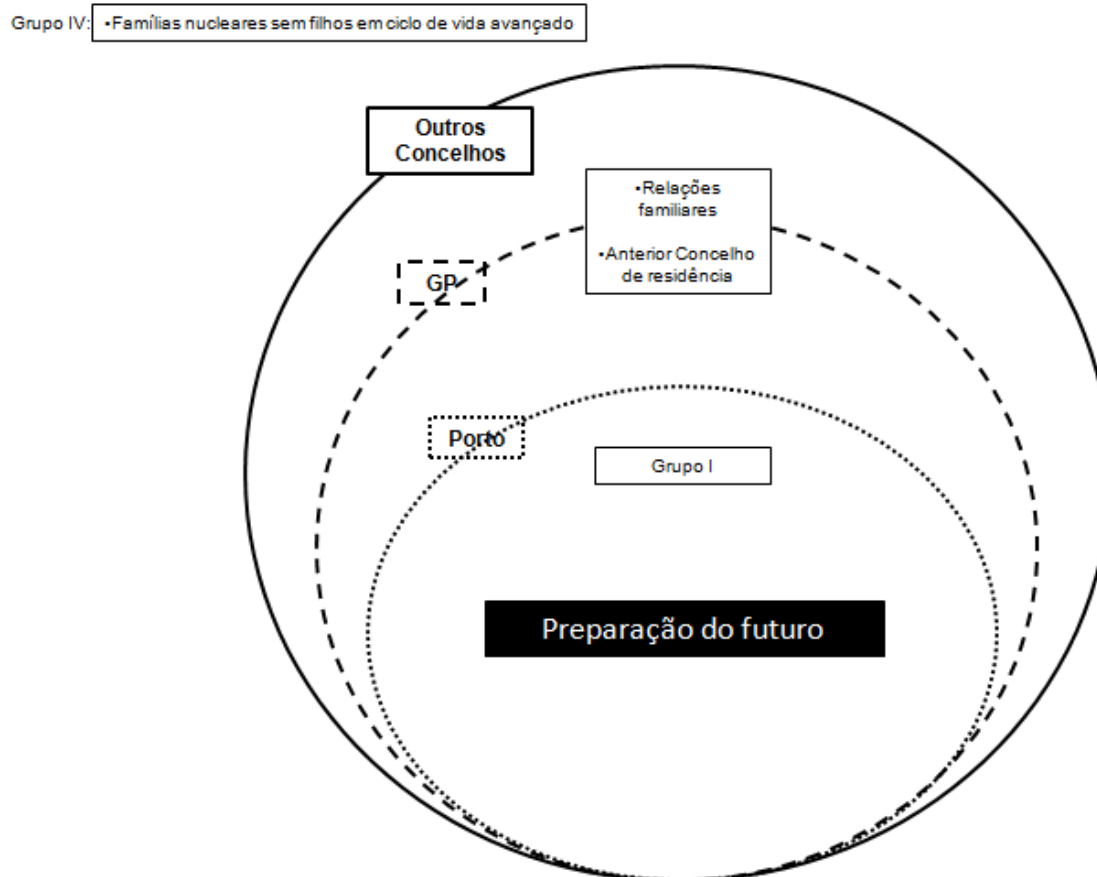
Por isso, olhando numa óptica mais global é apresentada uma opção de realojamento que visa novas formas de governância urbana a uma escala metropolitana.

4.4.2.4. Famílias nucleares sem filhos em ciclo de vida avançado

A questão da consideração da hipótese de deslocalizar a população para outras zonas do país vem do conhecimento, através do contacto estabelecido com indivíduos residentes em habitação social que mostram esse interesse, especialmente para aqueles que se encontram em fases mais avançadas do ciclo de vida e que procuram a melhoria substancial das condições actuais e, dessa forma, possam garantir uma velhice mais tranquila.

É importante não esquecer que os antepassados destas populações e/ou as gerações mais antigas que actualmente ainda residem em habitação municipal, são provenientes do meio rural, estabelecendo ainda relações fortes com os locais de proveniência.

Fig.4.10 – Grupo IV: Famílias nucleares sem filhos em ciclo de vida avançado



4.4.3. HABITAÇÃO SOCIAL – UMA OPÇÃO VIÁVEL?

A proposta de localização da população vai ao encontro da solução que minimize os efeitos negativos do realojamento, bem como de todos os outros factores socioeconómicos da população.

Todas propostas anteriormente anunciadas não contemplaram a hipótese de o realojamento ser efectuado dentro do próprio parque municipal de habitação (à excepção do Grupo I). Este facto ocorre da análise dos dados que se referem a este tipo de habitação. É um facto que para se efectuar uma análise mais correcta seria necessário ter a oportunidade de aceder a dados mais recentes.

É certo também que algumas acções específicas têm sido desenvolvidas pelo município para melhorar a qualidade do parque habitacional e de vida das pessoas que residem em habitação municipal. As observações que se vão fazer seguidamente pretendem encontrar sub - territórios cujo comportamento permite por um lado, justificar a não opção pela habitação municipal e por outro tenta ser uma forma de sinalizar locais com potencial ou então locais extremamente deprimidos.

Mais uma vez se reforça a ideia de que estas hipóteses não pretendem ser fórmulas mágicas mas sim contributos para os que, por vontade própria, tenham motivação para querer alterar as suas carreiras habitacionais.

O Quadro 4.23 diz respeito ao estudo das seguintes variáveis: taxa de actividade, taxa de desemprego, grau de instrução inexistente ou reduzido (indivíduos residentes que não sabem ler nem escrever ou que apenas completaram o 1º Ciclo do Ensino Básico) e trabalhadores não qualificados^{xxxviii}.

Quadro 4.23 - Indicadores de actividade e graus de instrução (bairros de habitação municipal)

Freguesias	Taxa de actividade	Taxa de desemprego	Grau de instrução inexistente ou reduzido	Trabalhadores não qualificados
Aldoar	43,8%	30,4%	66,2%	44,4%
Bonfim	40,0%	19,6%	58,8%	25,4%
Campanhã	44,6%	30,3%	63,6%	40,4%
Foz do Douro	43,8%	24,9%	64,7%	43,2%
Lordelo do Ouro	47,6%	12,7%	57,1%	40,1%
Massarelos	43,0%	25,0%	56,1%	21,2%
Paranhos	46,3%	19,9%	59,1%	32,1%
Ramalde	44,5%	24,5%	61,4%	37,7%

Fonte: Pimenta et al. (2001b)

Uma apreciação geral permite verificar que, em termos médios, a população residente em habitação social tem um desempenho suficientemente negativo para se afirmar o investimento na população como uma das medidas urgentes da cidade. Por exemplo, a população residente em habitação social apresenta uma taxa de actividade 33.2% abaixo do valor registado para a cidade do Porto; ou ainda apresenta uma taxa de desemprego 2.6 vezes superior à registada no município.

Os dados disponíveis permitiram definir grupos distintos que irão permitir uma análise qualitativa das freguesias. Definiram-se quatro grupos distintos: o Grupo I constituído pelas freguesias que apresentam valores das variáveis de estudo abaixo de 0.5 o valor médio (doravante designado por VM); o Grupo II agrupando as freguesias cujos valores das variáveis se situem entre 0.5*VM e VM; um terceiro grupo (Grupo III) para valores situados entre VM e 1.5*VM; e finalmente o Grupo IV que agrupa valores superiores a 1.5*VM.

^{xxxviii} Quadros resultam do tratamento mais pormenorizado dos dados (referentes ao ano de 1999) apresentados no Capítulo 1

Quadro 4.24 - Indicadores de actividade e graus de instrução (bairros de habitação municipal) por freguesia

	Taxa de actividade		Taxa de desemprego		Grau de instrução inexistente ou reduzido		Trabalhadores não qualificados
Grupo I	-	Grupo I	-	Grupo I	-	Grupo I	-
Grupo II	Bonfim	Grupo II	Lordelo do Ouro	Grupo II	Massarelos	Grupo II	Massarelos
	Massarelos		Bonfim		Lordelo do Ouro		Bonfim
	Foz do Douro		Paranhos		Bonfim		Paranhos
	Aldoar		Ramalde		Paranhos		Ramalde
Grupo III	Ramalde	Grupo III	Foz do Douro	Grupo III	Ramalde	Grupo III	Lordelo do Ouro
	Campanhã		Massarelos		Campanhã		Campanhã
	Paranhos		Campanhã		Foz do Douro		Foz do Douro
	Lordelo do Ouro		Aldoar		Aldoar		Aldoar
Grupo IV	-	Grupo IV	-	Grupo IV	-	Grupo IV	-

Como já foi referido anteriormente, valores de taxa de actividade elevados constituem um indicador positivo. A freguesia com taxa de actividade mais elevada é Lordelo do Ouro, ao passo que a que apresenta piores resultados é a freguesia de Bonfim.

No que respeita à taxa de desemprego, Aldoar surge como a pior freguesia enquanto, mais uma vez, Lordelo do Ouro é a freguesia com menor taxa de desemprego.

A análise de variáveis relativas ao grau de instrução e às qualificações dos trabalhadores, o pior resultado verifica-se, mais uma vez, na freguesia de Aldoar, sendo que Massarelos surge como a freguesia com valores destas variáveis mais baixos.

Resumidamente, os piores desempenhos são registados em Aldoar e, com resultados mais positivos, as freguesias de Massarelos e Lordelo do Ouro.

É interessante verificar que são precisamente as freguesias com melhores resultados que se situam nas zonas da cidade com preços por m² de solo mais elevado. Poderá então existir aqui uma relação entre “percursos de vida” e localização territorial, remetendo para a importância dos efeitos de área/vizinhança. Isto poderá significar que, de acordo com os dados, não parece ser benéfica a integração da população do BA em bairros de habitação social em freguesias que tenham estes resultados tão negativos.

Para além dos aspectos referidos nos parágrafos anteriores surge ainda mais uma questão que poderá condicionar a opção pelo realojamento das famílias em habitação social. Essa questão remete para a consideração da desactualização das áreas úteis das habitações.

Os valores de área útil são claramente insuficientes comparando com os limites mínimos estabelecidos actualmente: um aumento de cerca de trinta metros quadrados por tipologia (Martins et al., 2008). Este facto vem sugerir uma intervenção nos espaços interiores das habitações que se adaptem à realidade actual, possibilitando o aumento do conforto habitacional (novos materiais, nova organização dos espaços interiores). De destacar o projecto desenvolvido no conjunto habitacional Rainha D. Leonor no qual foram feitas alterações tipológicas com consequente redução do número de fogos. Se acções deste tipo forem realizadas no parque habitacional desactualizado podem existir consequências ao nível da oferta de habitação, com a redução da mesma.

Como foi retratado no capítulo 1 deste trabalho, o parque habitacional municipal é extremamente envelhecido em que uma grande parte das habitações data pelo menos da década de sessenta. Por outro

lado, as famílias actuais tendem a ser diferentes das que existiam nessa época (com maior percentagem de elementos com mais de 65 anos, tendência para o aumento do número de divórcios, etc.).

No caso específico da população do BA, pode ser considerado que, para a maior parte dos agregados, o actual parque habitacional municipal não seja muito adequado às suas características uma vez que uma importante maioria se enquadra nos padrões das famílias nucleares e das famílias nucleares extensas e que, por outro lado, a maioria das famílias (aproximadamente 65% das famílias) apresenta nos seus núcleos filhos não casados o que exige muito mais das habitações em termos de áreas necessárias para um saudável desempenho da vida familiar.

A não adaptabilidade do parque habitacional no que se refere às características tipológicas e de organização do espaço interior poderá levar aos sentimentos menos positivos relativamente ao realojamento. Nos diversos contactos estabelecidos com alguns habitantes do BA o aspecto mais valorizado era a qualidade da habitação facto que pode conduzir a maiores exigências relativamente às futuras casas. A menos de uma intervenção profunda de alteração de tipologias passando o parque a ter as áreas mínimas exigidas por lei, não parece ser uma opção viável para os agregados que se enquadrem no Grupo III. Poderá sim constituir uma hipótese para os que se enquadrem no Grupo I e IV (grupos que, por terem um ou dois elementos não necessitam de tipologias muito altas).

É importante perceber que, dadas as restrições orçamentais a que o Município está sujeito, não se espera que num curto espaço de tempo os conjuntos habitacionais vejam as suas áreas de habitação alteradas para os valores regulamentares actuais, facto que permite pensar que no presente a habitação social não parece ser a opção mais vantajosa para a população do BA.

4.5. SÍNTESE

O realojamento, como resposta a carências habitacionais e sociais, mostra-se uma forma de atingir o tão desejado equilíbrio social integrando a rede de acções capaz de controlar os fenómenos de violência, crime, pobreza, desigualdades socioeconómicas, etc. O investimento num “bom realojamento” pode ser uma forma de inverter a tendência da existência de desigualdades sociais relativamente ao alojamento (Conceição, 2002). O “bom realojamento” deve ser aquele que permita acesso a oportunidades habitacionais (e consequentemente económicas e sociais) que doutra forma estaria inacessível a determinadas camadas da sociedade.

O Bairro do Aleixo surge como um caso de estudo particularmente interessante por ter os ingredientes que o encaixam nos casos típicos já estudados a nível europeu (se bem que a uma escala mais pequena) – graves problemas sociais, características físicas do edificado, fenómenos de desemprego, conflitos urbanos, etc. E são exactamente esses mesmos ingredientes que, dependendo como forem manipulados vão ditar o sucesso ou insucesso da intervenção a realizar. Como tal é um excelente exemplo para serem testados grande parte dos ensinamentos teóricos e os ensinamentos que decorrem da experiência portuguesa em matéria de realojamento (nomeadamente com o Programa PER). No fundo é uma boa forma de testar as actuais políticas de habitação portuguesas e verificar a adaptabilidade das soluções, principalmente europeias, à nossa realidade.

As opções de realojamento podem basear-se em teorias fundamentadas em políticas de mix – residencial ou em políticas que conduzem a maiores desigualdades na ocupação do solo urbano. A consideração de políticas do primeiro tipo acredita-se que tenderá para soluções socialmente mais equilibradas enquanto a segunda vincula-se a uma solução de segregação.

Como ficou bem expresso neste capítulo os factores económicos são sempre de grande importância condicionando fortemente as opções tomadas (quer se trate de soluções preventivas ou soluções reactivas de minimização de problemas).

Ficou igualmente perceptível, nos pontos anteriores que são exactamente estes factores que remetem para a questão do “direito ao local” e às consequências devastadoras para as populações que, apesar de residirem no local há mais de trinta anos poderão ser obrigadas a deslocalizar-se pelo simples facto de não possuírem rendimentos compatíveis com as exigências dos novos rendimentos.

A existência de uma fase inicial que corresponde à criação de propostas, baseadas no conhecimento profundo da população a realojar, parece ser essencial para o sucesso (de facto) de qualquer intervenção em bairros de habitação. Como ficou claro no segundo capítulo deste trabalho, uma das grandes falhas apontadas ao PER, foi a falta de amadurecimento das propostas ou ainda, a não integração de diversos actores em simultâneo, provenientes de áreas tão diferentes tais como arquitectos, planeadores, políticos, técnicos de acção social e população a realojar.

Por outro lado deve ser também exigido o estabelecimento de mecanismos de controlo e identificação de situações potencialmente perniciosas. Uma das formas de alterar e restringir este tipo de situações pode passar pelo estabelecimento de regras bem definidas e aceites pelas partes visadas, garantindo igualmente a existência de penalizações rápidas e eficazes capazes de controlar fenómenos negativos, evitando-se ou controlando-se a espiral de declínio resultante de fenómenos de desorganização e

desrespeito social. Se isto não for praticável corre-se o risco de uma rápida degradação física e social dos conjuntos habitacionais com consequências devastadoras para a sociedade.

As regras actuais da política de habitação encontram-se, na opinião da autora deste trabalho, pouco adaptáveis às regras económicas e de mercado muito penalizadoras para as camadas sociais de mais baixos recursos. Por isso, acredita-se que o estímulo à alteração das carreiras residenciais das famílias é um importante contributo para a alteração dos modos como evoluem os ciclos de vida dos agregados familiares mais carenciados.

A ideia fundamental é tentar compreender quais as famílias que terão condições para abandonar a habitação social e passar progressivamente a integrar o mercado privado da habitação. Claro que nem todas as famílias terão essa capacidade mas, o que se pretende é evitar a falta de progressão nas carreiras residenciais por falta de oportunidade.

A escolha ou atribuição de habitação deve ser feita de acordo com determinados critérios que irão condicionar a satisfação residencial que está sempre dependente de outro tipo de factores: características particulares das famílias, modos de vida dos indivíduos, necessidades e aspirações, características dos locais onde as famílias vão residir; políticas e princípios de realojamento.

Pode ainda ser estudado com base em diferentes aspectos: o projecto, construção, infra-estruturas, equipamentos do bairro; relações de vizinhança, participação social e a conservação do espaço habitado (casa e bairro) (Cassis e Pereira, 1994).

É na fase de diagnóstico que as equipas deverão actuar de forma sinérgica (sector da habitação e acção social) para tentar avaliar/identificar, de forma mais correcta, os agregados familiares com potencialidades. Mediante o grau de competência familiar, os agregados deverão ser integrados em determinado tipo de empreendimentos. Deve ser através do conhecimento das especificidades das famílias que a selecção deve ser feita e não devem ser adoptadas opções generalistas.

A ideia de transferir famílias para um “lugar melhor” serve para aquelas que estão minimamente integradas socialmente. Muitas vezes, os elementos mais jovens dos agregados já têm condições sócio – económicas para não residirem em bairros mas não têm o suporte financeiro necessário para conseguirem abandonar estes espaços, muitas vezes problemáticos. Por isso surge a necessidade de criar incentivos fiscais para as populações mais carenciadas e programas de apoio à habitação aplicáveis em tempo útil (exigindo uma boa coordenação dos parceiros institucionais e/ou privados para que dessa forma não se verifiquem os desfasamentos muito pouco produtivos que sucederam no caso do Programa PER, por exemplo).

O objectivo da mudança de residência é tornar as famílias cada vez mais responsáveis e independentes. É importante que as famílias se tornem independentes do Estado. O Bairro não deve ser encarado como um projecto de vida e “a” habitação definitiva.

Deverá ser, em determinado momento, uma solução provisória que permita aquisição de uma base sólida, de forma a desenvolver competências para uma correcta integração social a todos os níveis. A habitação social não deve ser encarada como um direito adquirido, não deve ser um objectivo final. Deve sim ser um veículo que permite a melhoria das condições de vida, devendo ser apenas uma fase em todo o percurso familiar.

Para possibilitar a alteração das carreiras habitacionais, tanto mais viáveis quanto mais jovens forem os destinatários das acções, sugere-se, por exemplo, uma aposta forte em programas como o Porta65.

Quando se pensar na distribuição da população pelos diversos locais da cidade é necessário ter em consideração três aspectos considerados muito importantes: o tipo de emprego existente na zona escolhida, a capacidade económica dos indivíduos e o seu nível de instrução. A cidade do Porto era, em 2001, uma cidade em que o peso do sector terciário era maior relativamente ao sector secundário.

As reestruturações económicas das cidades levaram a que determinados sectores de actividade fossem deslocalizados para a periferia das cidades (por exemplo sector secundário deu lugar às actividades do sector terciário). Por outro lado, era no centro das cidades que os indivíduos empregados nos sectores deslocalizados residiam. Uma vez afastados dos empregos, muitos dos indivíduos não são capazes de suportar os custos associados às deslocações.

Deste modo, geram-se desajustes entre a oferta e a procura de emprego levando ao agravamento das condições sociais daqueles que vivem nos centros das cidades (Kasarda et al. 1992). Tendo este facto em consideração pode ser dito que um dos factores de selecção deverá ser a capacidade económica do indivíduo associada ao local de emprego ou no caso de não estar empregado, o nível de instrução. Poderá ser razoável pensar em soluções de realojamento que contemplem a saída da população de acordo com a localização do emprego que melhor se adequa às suas habilitações.

Neste capítulo foram apresentadas uma série de opções/sugestões de realojamento dependendo das características específicas da população a realojar.

As propostas apresentadas fundamentam-se em três ideias principais: uma relacionada com as características de determinados grupos etários/socioeconómicos identificados como tendo constrangimentos/potencialidades específicas; outra relativa à situação actual das políticas urbanas e municipais; e outra que se relaciona com os recursos e características dos equipamentos habitacionais disponíveis. Numa lógica mais global, procuram ser um incentivo a novas dinâmicas de mobilidade e à ocupação de territórios menos povoados. Paralelamente, estas propostas (especialmente as relativas aos Grupos II, III) pretendem ir ao encontro do *«favorecimento das mobilidades económicas, sociais e profissionais beneficiando das novas acessibilidades nas aglomerações mais interdependentes como nas cidades médias, pequenas e pólos de baixa densidade»* (Guerra et al., 2008d).

É ainda importante referir que se acredita no arrendamento como a forma mais sustentável de garantir o sucesso das propostas baseadas na mobilidade económica social e residencial uma vez que se considera que essa mobilidade é atingível recorrendo a instrumentos mais flexíveis de provisão de habitação.

Uma questão extremamente importante prende-se com o promotor da habitação e o financiamento da mesma. Em Portugal existe um modelo de provisão de habitação muito centrado no investimento público. No entanto, esse modelo parece estar a falir dadas as condições financeiras dos Municípios, cujas restrições orçamentais parecem ser um entrave à renovação do parque de habitação público. No caso da cidade do Porto a nova lógica, centrada na criação de parcerias entre público e privado, parece ir no sentido de alterar tal facto.

Na opinião da autora deste trabalho, caso sejam desenvolvidas acções dirigidas para os territórios deprimidos, que permitam fazer frente aos constrangimentos típicos dos espaços socialmente e urbanisticamente mais problemáticos, resultantes do acumular de problemas desenvolvidos ao longo de décadas, é possível transformar positivamente tais territórios.

A viabilidade das acções pressuporá a existência de uma equipa de acompanhamento multidisciplinar, considerada extremamente fundamental para tornar as famílias mais responsáveis.

Investir na educação das populações é fundamental para que a sociedade se torne mais equilibrada; integrar as populações e dar-lhes acesso a educação e formação vai permitir alterar hábitos de vida. Isto porque a pobreza económica não tem que estar directamente relacionada com pobreza social e/ou cultural.

No essencial, todas as propostas e considerações pretendem ser uma ajuda para conseguir atingir a componente “social da habitação” considerada, pela autora do trabalho, como a componente mais marginalizada ao longo dos programas de realojamento levados a cabo nos últimos anos na cidade do Porto (com especial relevância do Programa PER). A possibilidade de definição dessa importante componente parece passar pela relação entre habitação e políticas sociais (Conceição, 2002).

Um dos aspectos positivos a destacar na actual proposta do actual executivo camarário tem a ver com o carácter temporal que é exigido ao parceiro privado responsável pelo realojamento. Este facto parece constituir uma das inovações relativamente ao PER, o qual encontrava justificação (e, em certa medida, desresponsabilizava os responsáveis camarários) no carácter de “urgência” do Programa para localizar a população realojada em empreendimentos cujas características não se coadunavam com as suas exigências socioeconómicas.

CONCLUSÃO

A cidade do Porto conta com uma longa história de mau alojamento cuja visibilidade foi maior a partir do século XIX aquando do início do desenvolvimento de uma forma peculiar de habitat – as “ilhas” do Porto.

Actualmente é possível verificar a existência de situações de má habitabilidade que podem ser principalmente associadas a uma grande parte da habitação localizada no Núcleo Central da cidade – no Centro Histórico – aos núcleos habitacionais em “ilhas” e aos conjuntos de habitação municipal.

Um dos problemas mais prementes diz respeito à lotação dos alojamentos: mais de metade dos alojamentos da cidade encontram-se em situação de sublotação enquanto os principais problemas de sobrelotação destacam-se nos núcleos habitacionais em “ilhas” bem como para a população residente no Núcleo Histórico da cidade. Muito interessante é verificar o posicionamento da habitação municipal nesta matéria uma vez que é o tipo de habitação que apresenta valores para a lotação dos alojamentos mais equilibrados.

Com valores superiores aos registados para todo o território nacional, os alojamentos vagos constituem um problema grave para a cidade do Porto principalmente quando associado aos fenómenos demográficos que estão a suceder na cidade: diminuição do número de residentes e fenómeno de “duplo – envelhecimento”, provável aumento de situações de pobreza – dada a relação envelhecimento/empobrecimento – são factos que podem ter consequências directas na manutenção e estado de conservação do edificado existente.

Da avaliação feita no primeiro capítulo do presente documento é perceptível a existência de diferenciação espacial relativamente à forma como os problemas do edificado se distribuem. A avaliação das características do edificado (sobreocupação, necessidade de reparação, esforço financeiro com a habitação e alojamentos vagos) permitiu identificar duas zonas em clara oposição: “Periferia Exterior Oriental” e “Periferia Exterior Ocidental” sendo a primeira mais deprimida do que a segunda. Relativamente a estas duas zonas, há que destacar a diferença do valor do preço de solo - mais elevado na Zona do Ocidental que na Zona Oriental - e o número de fogos vagos - superior na zona Oriental da cidade. É precisamente a discrepância do valor do solo urbano em determinadas zonas que condiciona a equidade no acesso à habitação para a população que evidencie menos possibilidades económicas.

Pelas características socioeconómicas da população residente em bairros de habitação municipal e “ilhas”, que as colocam em situação de maior vulnerabilidade, importa perceber se existem zonas da cidade de maior concentração deste tipo de habitação. A oposição Periferia Exterior Oriental/ Periferia Exterior Ocidental não se verifica quando se relaciona tipo de habitação/zona da cidade. No que respeita à habitação municipal, existe uma claríssima diferença de concentração de alojamentos, núcleos e população residente nas Periferias Exteriores em oposição às zonas mais centrais da cidade que registam um número muito reduzido de bairros de habitação municipal. No que às “ilhas” diz

respeito, e em resultado da história industrial da cidade e época de construção deste tipo de alojamento, as zonas de maior concentração são a Periferia Central e a Periferia Exterior Oriental.

O presente trabalho apresenta no segundo capítulo dois exemplos de resposta a situações de grave carência habitacional.

Os resultados permitiram verificar que apesar do valor do seu conteúdo, os programas encontram pouca exigência qualitativa aquando da sua implementação para além de se mostrarem, na prática, distantes de questões cuja dimensão social estava prevista nos diplomas legais que os regem. A análise crítica ao programa PER mostrou a perpetuação de modelos de habitação municipal esgotados e que conduziram a uma maior segregação espacial da cidade permitindo as evidentes assimetrias habitacionais, de “direito ao local” e, consequentemente, desigualdades sociais.

No seu essencial, estes programas de habitação sobrevalorizam a resposta aos problemas quantitativos de habitação e colocam à margem a dimensão qualitativa das soluções (dimensão arquitectónica, urbanística e social) em que a lógica das parcerias simplesmente não existiu, impondo limitações à dimensão social necessária e exigida a uma iniciativa como o PER.

Pela importância que a habitação tem, para as cidades e seus habitantes, chegou o momento de, definitivamente, ser pensada como factor de coesão social e como um instrumento que permita reduzir as supra referidas assimetrias.

A forma como ao longo do tempo a cidade foi moldada, de acordo com uma política (de âmbito nacional e local) de cidade segregativa e um mercado privado de habitação pouco equitativo, permitindo que fosse precisamente o mercado a condicionar a forma e racionalidade pública do território, torna legítimo exigir das políticas de habitação a possibilidade de constituir uma cidade mais justa e socialmente coesa onde seja possível alcançar “bem – estar” para todos os cidadãos que nela habitem. Para tal é importante fomentar iniciativas que tornem quer o mercado de habitação privado quer o mercado público acessíveis a todos os cidadãos, recorrendo por exemplo a um “mercado social de habitação”.

Para que isso seja possível é fundamental uma mudança na lógica das políticas de habitação. A exigência deve passar por criar soluções baseadas em visões estratégicas e globais que permitam reduzir as desigualdades criadas por interesses fundiários e imobiliários e políticas de cidade inadequadas que sucessivamente se têm vindo a sobrepor aos interesses comuns dos cidadãos, com o combate à segregação residencial a passar pela entrada no mercado privado de habitação de todas as camadas socioeconómicas da sociedade.

Para que a cidade não continue a ser o resultado de um conjunto de políticas avulsas (convenientemente não planeadas) e para que a habitação possa ser um bem durável e sustentável é fundamental pensar em novas formas de provisão e gestão da habitação, com maior distribuição de responsabilidades entre usufrutuários e provisoros. É fundamental encontrar mecanismos mais dinâmicos que permitam adequar as necessidades da população aos recursos disponíveis no mercado (muitas vezes estão subaproveitados) na busca de soluções mais equilibradas e realistas.

É então a altura de reclamar por um planeamento preventivo e global. O que se exige é o recurso a iniciativas que contemplem soluções multidimensionais capazes de abranger uma série de sectores

chave que incrementem a qualidade de vida dos cidadãos. O que se pretende é alertar para o abandono de modelos que considerem a existência de um problema com uma única causa.

O documento aqui apresentado culmina com apresentação de estudo de caso – realojamento da população do Bairro do Aleixo - perfeitamente actual que, dada a sua temporalidade, constitui uma excelente oportunidade de crítica e avaliação da actual política de habitação local seguida pelo município do Porto.

A estratégia equacionada pelo executivo camarário da cidade do Porto, e para este caso específico, encontra fundamento numa visão integrada dos problemas da cidade uma vez que articula problemas habitacionais, equidade social na ocupação do espaço urbano, reabilitação e revalorização do edificado. O realojamento da população em diferentes espaços da Cidade sugere a mudança de atitude na esquematização dos sistemas de intervenção mais tradicionais até aqui desenvolvidos para resolver os problemas habitacionais das populações mais carenciadas económica e socialmente.

E mais inovador ainda é a forma de materialização dos aspectos referidos no parágrafo anterior e que passa pela constituição de um Fundo de Especial de Investimento Imobiliário, resultante de uma parceria entre entidades públicas e investidores privados, facto que vem alterar as regras até aqui seguidas.

É perceptível a existência de uma “vontade” em alterar erros do passado, detectados com a última grande acção de realojamento (Programa PER). A lógica de parcerias, a integração da população em diversas zonas da cidade, as preocupações com a re - habitação do Centro Histórico ou ainda tendo a consciência que é através desta integração da habitação que se pode promover a reinserção social dos indivíduos são as mais-valias detectadas.

No entanto, mais uma vez existem falhas que, na óptica da autora deste trabalho, podem voltar a levar ao insucesso (parcial) deste tipo de iniciativas.

Diversos estudos (e.g. CET/ISCTE, 1998; Rebollo e Blanco, 2003) confirmam que o sucesso de acções de realojamento implica alteração da forma como os processos são conduzidos no que respeita ao envolvimento da população na tomada de decisões. A inclusão da população como actor fundamental é benéfico para incrementar o seu sentido de responsabilidade e, por outro lado, porque são os próprios indivíduos que mais facilmente podem reconhecer os aspectos mais penalizadores. Parece ser completamente errado continuar a aplicar “fórmulas mágicas” de forma indiferenciada e geral, sem ter em consideração gostos, ambições, expectativas e motivações da população. À semelhança do que foi feito em anteriores acções de realojamento, a população visada, na pessoa da sua representante, deu a garantia de que a “vontade” da população não foi incluída como factor de decisão sendo aliás completamente excluída do processo. Como resultado, perspectivam-se atritos e conflitos de opinião dificilmente atenuados caso não se recorra ao diálogo entre as partes visadas.

A proposta lançada pelo município do Porto para resolver “a chaga social” que o Bairro do Aleixo representa, contempla a saída da totalidade da população do local onde o bairro se insere. Este facto sucede por razões de viabilidade financeira da iniciativa (não se pode esquecer as elevadas restrições orçamentais a que o município está sujeito). Mais uma vez, as questões económico - financeiras voltam a imperar e a regulação feita pelo mercado imobiliário volta a sobrepor-se a uma regulação mais social do solo.

Uma análise cuidada da proposta de realojamento permitiu verificar a contemplação da expulsão da população dos terrenos do Bairro do Aleixo para outros terrenos separados por poucas centenas de metros. Esta expulsão vai permitir criar uma orla que divide a freguesia de Lordelo do Ouro numa

zona com inúmeros territórios em crise e outra zona destinada às populações socioeconomicamente mais enriquecidas. É precisamente a questão do “direito ao local” que mais perturba a população uma vez que interpretam a sua saída única e exclusivamente pelo seu fraco poder económico. A promessa é de luta incessante por um local onde a comunidade do Bairro do Aleixo reside há mais de trinta anos. Sem querer desresponsabilizar socialmente esta opção, é um facto que são inúmeras vezes questões financeiras que condicionam o desempenho e a criação de melhores políticas de habitação pelo que urge a necessidade de encontrar soluções alternativas que permitam tirar o máximo de contrapartidas para o município posteriormente canalizadas para os todos os habitantes da cidade.

A procura do bem-estar geral mostra-se imperativa e por isso os argumentos a favor da demolição e reconstrução no mesmo local de novos empreendimentos habitacionais integrados no mercado privado de habitação ganham vida com argumentos de viabilidade financeira. No entanto, é precisamente este argumento que não convence a população das boas intenções do município, por considerarem que são apenas peões num tabuleiro que constitui o xadrez da especulação imobiliária e do capitalismo.

Fundamentalmente, os erros verificados em anteriores processos de realojamento encontram alento nas formas burocratizadas da gestão do processo, na falta de visão de futuro que permita antever determinados problemas, no oportunismo económico dos municípios mais preocupados em resolver questões quantitativas e não tanto qualitativas, no constante afastamento das populações nas tomadas de decisão ou ainda no pensamento unilateral que não contempla realmente a mais-valia das sinergias e portanto conduz a soluções rígidas, pouco robustas e mais próximas de um planeamento reactivo.

De acordo com o que foi escrito nos Capítulos 2 e 3 deste trabalho, ficou perceptível que o processo de realojamento é complexo e cuja má condução penaliza fortemente a população para a qual se destina. Essencialmente, é necessária a existência de uma fase inicial de reconhecimento dos aspectos que caracterizam a população e só depois se deverá passar para a elaboração de uma carteira de propostas adaptáveis aos grupos específicos de indivíduos eventualmente detectados.

As propostas apresentadas no Capítulo 4 pretendem constituir um sistema de intervenção com múltiplas soluções de realojamento adaptadas a determinados grupos-alvo da população do Bairro do Aleixo para os quais se pretende aplicar diferentes teorias tidas como as mais correctas e menos penalizadoras. A sua elaboração resultou de uma lógica de planeamento preventivo e de proximidade (planeamento de proximidade materializado por diversas visitas ao local e contacto com entidades directamente relacionadas com o Bairro do Aleixo) e espera-se que permitam a correcta integração social, económica e urbanística das famílias bem como o aumento das suas competências familiares. Essencialmente, pretende-se que constituam uma oportunidade de melhorar os percursos de vida das gerações mais novas, na tentativa de evitar o prolongamento da “pobreza” e a reprodução de modos de vida penalizadores. Será através de acções que estimulem a mobilidade residencial e o incremento das responsabilidades perante a habitação que se espera uma mudança de mentalidade motivada por um modelo de provisão de habitação que segue a *«lógica de alojamento apoiado de tipo definitivo e “institucional”»* (Guerra et al., 2008 c).

De uma forma genérica, as soluções de realojamento esboçadas deverão contemplar parâmetros físicos e sociais, modelos de gestão previamente definidos onde se deverão estabelecer regras rígidas aceites pelas partes visadas como forma de garantir a sustentabilidade das iniciativas, participação de todos os actores envolvidos no processo de realojamento – desde a sua concepção até à sua materialização – e por fim considerá-las multisectoriais contemplando áreas como a saúde, a educação, emprego, etc.

A complexidade do processo de realojamento, bem expressa na análise feita no Capítulo 2, verificou-se especialmente nas fases de implementação e materialização nas quais se registaram os maiores entravesⁱ. Esse facto permite concluir que existe a necessidade de dar especial atenção à forma como o processo é conduzido. Fundamentalmente, devem ser estabelecidos determinados desafios estratégicos e garantir uma correcta monitorização tendo consciência que o realojamento deve ser uma acção importante para garantir a reinserção social da populaçãoⁱⁱ.

O sucesso de uma acção deste tipo passa por garantir a sua sustentabilidade (física e social) pelo que se exige uma gestão de proximidade com participação activa de equipas técnicas de acompanhamento e monitorização e, com particular importância, incluindo a própria população nos processos de gestão.

Para finalizar este trabalho, parece interessante mostrar uma visão sobre o caso de estudo alvo de análise.

Quem visita o “Bairro do Aleixo” não pode ficar indiferente aos problemas que efectivamente existem e podem ser facilmente reconhecidos pelo comum dos cidadãos. A percepção de que alguma peça de um puzzle está em falta é evidente desde o primeiro momento em que se entra neste conjunto habitacional.

Em poucas palavras, o ambiente enfrentado é o equivalente a imaginar um local com espaços exteriores completamente degradados, pouco confortáveis, onde proliferam os problemas de droga.

As palavras que melhor podem descrever a sensação de estar naquele espaço são “desconforto” e “incredibilidade”.

Desconforto por se perceber que se é uma peça desconhecida no puzzle que constitui aquele espaço estranhamente isolado do meio envolvente.

Incredibilidade por se ver um espaço com elevado potencial abandonado e distante de acções de reabilitação do edificado; incredibilidade pelo apoio que a APSPBA dá à comunidade, tentando manter o equilíbrio social, possível através do desenvolvimento de actividades de cariz social, em espaços exteriormente pobres mas interiormente bem cuidados e ricos de boa vontade; incredibilidade por se conseguir sentir uma estranha sensação semelhante a estar dentro de uma pequena ilha de exclusão social rodeada por um mar extenso de condomínios de luxo, apenas atravessados pela terrífica rota de degradação social da qual o tráfico/consumo de estupefacientes é o responsável; incredibilidade por se ser obrigado a desenvolver sentimentos de medo perante um espaço que devia ser livremente acessível a todos os cidadãos.

Por tudo o que foi escrito no presente trabalho, é mais do que urgente centrar as atenções nos interesses da Cidade e de todos os seus habitantes.

É importante perceber que, mesmo que apenas se venham a verificar a longo prazo, as consequências de políticas de deportação de população, segregação e exclusão social, de estímulo à saída de população das Cidades por motivos económicos resultantes de desajustes do mercado da habitação, leva ao agravamento ou surgimento de determinados desequilíbrios que se afastam dos harmoniosos sistemas de equidade económica e social. É fundamental o abandono dos modelos “top-down” cuja engenharia social é baseada em questões físicas. A importância que modelos “bottom-up” parecem

ⁱ Consultar Quadro.2.9 – PER: Entraves e virtualidades, página 85

ⁱⁱ Consultar Fig.4.4 – Linhas gerais da condução do processo de realojamento, página 151

encerrar, leva a ter em consideração a importância da participação da população em todo o processo de realojamento sob pena de voltar a cometer os mesmos erros do passado mais recente. É importante que se passe a investir no capital social das populações e recorrer a novas formas de governância urbana capazes de criar redes com diversas escalas territoriais.

Por outro lado, é ainda importante exigir (definitivamente) um papel verdadeiramente social à habitação. Na óptica de um planeamento preventivo, é interessante ponderar sobre o papel que a habitação pode vir a ter enquanto parte integrante do combate à actual crise económica mundial que se espera vir a ter mais efeitos negativos nas populações economicamente mais carenciadas.

Os níveis de endividamento das famílias com a habitação são preocupantes e permitem antever o colapso financeiro de alguns agregados familiares e cujas consequências se perspectivam ser maiores nos que possuem menos rendimentos criando situações de maior vulnerabilidade. A questão que se coloca perante estes factos (crise económica global e nível de incumprimento das famílias) leva a questionar qual deve ser a resposta do sector da habitação. Se em outros pilares fundamentais dos Estados – Providência (saúde, educação e segurança social) existe uma resposta “eficaz”, na habitação acredita-se que isso não vai suceder. Quer-se com isto dizer que não se acredita numa resposta eficaz na habitação para “novos pobres” nascidos do colapso do mercado financeiro.

Perante o cenário imaginado poder-se-á colocar as seguintes questões/preocupações:

- Será que a habitação de cariz social, tal como se apresenta, será capaz de integrar esses “novos pobres” muitos deles com níveis de instrução elevados e com modos de vida distintos dos verificados nos bairros de habitação municipal tradicionais?
- Qual será a resposta possível de um mercado de habitação que durante décadas segregou uns e “iludiu” outros?
- Qual o impacto que estes “novos pobres” vão ter na atitude dos municípios e do Estado em matéria de habitação?
- Será que se vai optar por “novos PER” com soluções rápidas e mágicas que tentarão resolver no imediato as carências habitacionais “inesperadas”?
- Qual vai ser a atitude das empresas municipais de habitação quando virem as listas de espera repletas de “novas e instruídas” candidaturas? Estará a habitação “dos pobres” preparada para esses “novos pobres”?
- Será que as diferenças de características socioeconómicas dos “novos pobres” vão ser a justificação para um “mercado social de habitação” integrado no mercado privado de habitação?
- Será que se vai assistir a uma nova forma de segregação na “habitação social” com casas para os “socioeconomicamente pobres” e outras para os “economicamente pobres”?
- Qual será a posição dos “novos pobres”?
- Serão capazes de enfrentar o pesado estigma que a habitação social tende a apresentar?
- Será que vão exigir uma mudança de atitude de gestão e organização das suas novas casas?
- Qual será o papel da sociedade em geral nesta matéria?
- Será que, perante estas hipóteses, a sociedade se vai consciencializar dos problemas que afectam as populações mais carenciadas?
- Será nessa altura que se vão criar novas redes de solidariedade?
- Ou será que vai ser a crise da habitação a responsável por uma mudança nas mentalidades, nas formas de provisão e gestão da habitação de cariz social?

Tendo em conta estas preocupações e como resultado de uma auto-crítica ao trabalho (em especial das propostas apresentadas no Capítulo 4) conclui-se que a exigência fundamental é a necessidade de trabalhar um "mercado social de habitação" equitativo, equilibrado, sinérgico, integrador, realista e socialmente justo.

BIBLIOGRAFIA

- Adams, J.S., Gilder, K.S. (1976). *Household location and intra-urban migration*, London. in Dekker et al. (2007).
- Andersson, R., Musterd, S. (2005). *Area - Based Policies: a Critical Appraisal*, Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie – 2005, Vol. 96, No. 4, pp. 377–389.
- Atkinson, R., Kintrea, K. (2001). *Disentangling Area Effects: Evidence from Deprived and Non-deprived Neighbourhoods*, *Housing Studies*, pp. 38-12, 2277 - 2298.
- Bacqué, Sintomer (2002). *Peut-on encore parler de quartiers populaires ?*, *Espaces et Sociétés*, 108-109, 29-45. in Gilbert (2007).
- Basset, K., Short, J. (1980). *Housing and Residential Structure, Alternative Approaches*, Routledge Kegan Paul, Londres, Boston, e Henley. in Guerra (1997b).
- Bauer, C. (1952). *Clients for housing: the low-income tenant - does he want supertenements?*, *Progressive Architecture*, 33 (5), pp. 61-64. in Dekker et al. (2007).
- Bidet, J. (2007). *Trajectoires résidentielles après relogement sur quatre sites de la région Rhône-Alpes, Lyon*, Report for Observatoire Social de Lyon. in Gilbert (2007).
- Bidou, C. (1997). *La prise en compte de “l’effet de territoire” dans l’analyse des quartiers urbains*, *Revue Française de Sociologie*, 38, 97-117. in Gilbert (2007).
- Boelhouwer, P.J. (1988). *De verkoop van woningwetwoningen: de overdracht van woningwetwoningen aan bewoners en de gevolgen voor de volkshuisvesting*, Utrecht: Universiteit Utrecht. in Dekker et al. (2007).
- Bourdieu, P. (1979). *La distinction. Critique sociale du jugement*, Paris, éditions de Minuit. in Gilbert (2007).
- Bourdin, A., Hishhonn, M. (1985). *Figures de la ville: autour de max weber*, Paris, Ed. Aubier, pp. 77. in Guerra (2002).
- Branco, F. (1994). *Municípios e políticas sociais em Portugal*, *Intervenção Social*, nº12/12. in Carneiro (2003).
- Brodsky, A.E., O’Campo and P.J., and Aronson, R.E. (1999). *Psoc in community context: multi-level correlates of a measure of psychological sense of community in low-income, urban neighbourhoods*, *Journal of Community Psychology*, 27 (6), pp. 659-679. in Dekker et al. (2007).
- Buck, N. (2000). *Identifying neighbourhood effects on social exclusion*, Paper presented at ESRC Cities Neighbourhood Colloquium, Liverpool. in Atkinson e Kintrea (2001).
- Burgers, J., J. Vranken, eds. (2003). *How to Make a Successful Urban Development Programme; Experiences from Nine European Countries*, Antwerp: UGIS. in Andersson e Musterd (2005).
- Câmara Municipal do Porto (1999). *Habitação Social no Porto*. Porto : Câmara Municipal do Porto, 1999.
- Campbell, K.E., Lee, B.A. (1992). *Sources of personal neighbor networks: social integration, need, or time?*, *Social Forces*, 70, pp. 1077-1100. in Dekker et al. (2007).
- Carneiro, H. (2003). *Processo de Realojamento e Apropriação do Espaço num Bairro Multi – Étnico*, Lisboa : Instituto Superior de Serviço Social de Lisboa, 2003.

- Cassis, F., Pereira, A. (1994). *Utilização do Espaço de Habitar: Satisfação Residencial – Bairro do Bugio, Sociedade e Território*, nº 20, Afrontamento, Lisboa, pp. 44-49.
- Cernea, M. (1992). *The Urban Environment and Population Relocation. Expert Meeting on Urban Relocation: Policy and Practice*, Institute for Housing Studies, Rotterdam, Febrero 1992, policopiado. in García e Tapada (2005).
- Cernea, M. (1993). *Anthropological and Sociological Research for Policy Development on Population Resettlement*. in García e Tapada (2005).
- CET/ISCTE (1998). *Implementação do - PER nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto - Síntese*. Lisboa.
- Clark, W.A.V., Dieleman, F.M. (1996). *Households and Housing: Choice and Outcomes in the Housing Market*, New Brunswick: Center for Urban Policy Research. in Dekker et al. (2007).
- Clark, W.A.V., Onaka, J.L. (1983). *Life cycle and housing adjustment as explanations of residential mobility*, Urban Studies, 20, pp. 47-57. in Dekker et al. (2007).
- Coelho, A. (1994). *É preciso integrar a habitação social na continuidade urbana*, Sociedade e Território, nº20, Afrontamento, Lisboa, pp. 71-79.
- Conceição, P. (1997). *As condições de habitação na Área Metropolitana do Porto*, INE.
- Conceição, P. (2002). *Modelos de Produção e Gestão de Habitação Social: estratégias locais de habitação e sistemas de bem-estar social num contexto de mudança*. Dissertação para Doutoramento em Engenharia Civil Na Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto.Porto.
- Conselho Nacional do SAAL. 1976. *Livro Branco do SAAL, 1974 – 1976*, Porto : Conselho Nacional do SAAL.
- Correia, C. (2009). *Bairro do Aleixo: Novas soluções para problemas antigos*, Direito Regional e Local nº5. Janeiro/Março 2009.
- Costa, A. B., Cardoso, A., Batista I., Rasgado, S. (1998). *Pobreza e exclusão social em Portugal - A Área Metropolitana do Porto*, Prospectiva e Planeamento, 5, 1999, pp.121-173.
- Coutinho, L. (1997). *Intervenção de Sua Excelência, a Secretária de Estado da Habitação e Comunicações*. Colóquio “A Política de Habitação” (Conselho Económico e Social, ed.), 3 e 4 de Abril, Pequeno Auditório da Caixa Geral de Depósitos, Lisboa, pp. 7 - 14.
- Dekker, K., Bolt, G.S. (2005). *Social cohesion in post-war estates in the Netherlands: differences between socioeconomic and ethnic groups*, Urban Studies, 42 (13), pp. 2447-2470. in Dekker et al. (2007).
- Dekker, K., Musterd, S., Van Kempen, R. (2005). *Large-scale housing estates in European cities: a general overview of the results of the RESTATE project*. Conference for researchers and policymakers - Restructuring large housing estates in Europe: Policies, practices and perspectives. Ljubljana.
- Dekker, K., Musterd, S., Van Kempen, R. (2007). *Explaining differentials in housing and neighbourhood satisfaction in post-WWII large housing estates in European cities*, ENHR-International Conference - Sustainable Urban Areas, Roterdão.
- Deurloo, M.C., Clark, W.A.V., Dieleman, F.M. (1994), *The move to housing ownership in temporal and regional contexts*, Environment and Planning A, 26, pp. 1659-1670. in Dekker et al. (2007).

- Duivesteijn, A. (1996), *De stad als spiegel van de samenleving*, Woningraad Magazine, 3, pp. 33–40.
- Galster, G. (2002) Trans-Atlantic perspectives on opportunity, deprivation and the housing nexus, *Housing Studies*, 17, pp. 5–12. in Musterd et al. (2003).
- Earha (2003) *Infrahabitatge a Catalunya*. Diputació de Barcelona, Barcelona. in Eastaway e Solsona (2006).
- Eastaway, M., Solsona, M. (2006). *La renovación de la periferia urbana en España: un planteamiento desde los barrios*, Espanha.
- Ellen, I., Turner, M. (1997). *Does neighbourhood matter? Assessing recent evidence*, *Housing Policy Debate*, 8, pp. 833–866. in Atkinson; Kintrea (2001).
- Fernandes, A. (1993). *Poder autárquico e poderes difusos*, *Sociologia – Revista da Faculdade de Letras do Porto*, Vol. 3, série I, p. 9.
- Ferreira, A. (1994). *Habitação Social: lições e prevenções para o PER*, *Sociedade e Território*, nº 20, Afrontamento, Lisboa, pp. 8-11.
- Ferreira, A. (1997). *Habitação: de componente da política económica a elemento da política social*, Colóquio ‘A Política de Habitação’ (Conselho Económico e Social, ed.), 3 e 4 de Abril, Pequeno Auditório da Caixa Geral de Depósitos, Lisboa, pp. 29-34.
- Fischer, C.S. (1982). *To Dwell among Friends, Personal Networks in Town and City*, Chicago and London. The University of Chicago Press. in Dekker et al. (2007).
- Freitas, M. J. (1994), *Os paradoxos do Realojamento*, *Sociedade e Território*, nº 20, Afrontamento, Lisboa, pp. 26-35.
- Freitas, M. J. (2001). *Habitação e Cidadania. No trilho da complexidade de processos relacionais generativos*, ISCTE, Lisboa .
- Friedrichs, J., Galster, G., Musterd, S. (2003). *Neighbourhood effects on social opportunities: the European and American research and policy context*, *Housing Studies*, 18:6, pp. 797 – 806.
- Fundação para o Desenvolvimento do Vale de Campanhã (2001), *URBAN vale de Campanhã. Relatório Final*, Fundação para o Desenvolvimento do Vale de Campanhã, Porto, p. 32. in Guerra (2002).
- Galster, G. and Zobel, A. (1998). *Will dispersed housing programmes reduce social problems in the US?*, *Housing Studies*, 13, pp. 605–622. in Atkinson e Kintrea (2001).
- Galster, G., Quercia, R., Cortes, A. (2000). *Identifying neighbourhood thresholds: an empirical exploration*, *Housing Policy Debate*, 11, pp. 701–732. in Atkinson e Kintrea (2001).
- García, L., Tapada, M. (2005). *Communities in transition; Dynamics of adaptation in restructuring process*, Reykjavik.
- Giddens, A. (1997). *Director’s Lectures on the Role of the Social Sciences*, LSE, London, 12 March. in Power (1999).
- Gilbert, P. (2007). *Demolitions and Reconstruction in Large Housing Estate: On Some Social Effects of "Renouvellement Urbain"*. International Conference - Sustainable Urban Areas (ENHR, ed.), 25 – 28 June, Roterdão.
- Gonçalves, C. (2004). *Caracterização da População Residente em Alojamentos não Clássicos, nos Censos de 1991 e 2001*, *Revista de Estudos Demográficos*, nº 36, pp. 71-88.

- Gros, M. C. (1994). «Pequena» *História do Alojamento Social em Portugal*, Sociedade e Território, nº 20, Afrontamento, Lisboa, pp. 80-90.
- Gros, M. C. (1982). *O Alojamento Social sob o Fascismo*, Afrontamento, Porto.
- Guerra, I. (1994). *As pessoas não são coisas que se ponham em gavetas*, Sociedade e Território, nº 20, Afrontamento, Lisboa, pp. 11-16.
- Guerra, I. (1997a). *Alojamento para pobres ou alojamento para todos?*, Colóquio “A Política de Habitação” (Conselho Económico e Social, ed.), 3 e 4 de Abril de 1997, Pequeno Auditório da Caixa Geral de Depósitos, Lisboa, pp. 120-130.
- Guerra, I. (1997b). *Um olhar sociológico sobre o alojamento*, Sociologia -Problemas e Práticas, n.º 24, pp. 165-181.
- Guerra, P. (2002). *A Cidade na Encruzilhada do Urbano*. Provas de Aptidão Pedagógica e Capacidade Científica, Faculdade de Letras da Universidade do Porto.
- Guerra, I., Mateus, A., Portas, N. (2008 a). *Contributos para o Plano estratégico da habitação – 2008-2013. Sumário Executivo para Debate Público*, IHRU, Lisboa.
- Guerra, I., Mateus, A., Portas, N. (2008 b). *Contributos para o Plano estratégico da habitação – 2008/2013. Relatório 1 - Diagnóstico de dinâmicas e carências habitacionais*, IHRU, Lisboa.
- Guerra, I., Mateus, A., Portas, N. (2008 c). *Contributos para o plano estratégico de habitação – 2008/2013. Relatório 2 – Políticas de Habitação*, IHRU, Lisboa.
- Guerra, I., Mateus, A., Portas, N. (2008 d). *Contributos para o Plano estratégico da habitação – 2008/2013. Relatório 3 – Estratégia e Modelo de Intervenção*, IHRU, Lisboa.
- Guest, A. M., Wierzbicki, S.K. (1999). *Social ties at the neighborhood level: two decades of GSS evidence*, Urban Affairs Review, 35: 92-111. in Musterd e Van Kempen (2005).
- Henning, C., Lieberg, M. (1996) *Strong ties or weak ties? Neighbourhood networks in a new perspective*, Scandinavian Housing and Planning Research, 13, pp. 3-26. in Musterd e Van Kempen (2005).
- INE. 2001 – 12 de Março, XIV Recenseamento Geral da População, IV Recenseamento Geral da Habitação. www.ine.pt.
- Jargowsky, P. (1997). *Poverty and Place: Ghettos, Barrios, and the American City*, Russell Sage Foundation, New York. in Atkinson; Kintrea (2001).
- Jorge, Ricardo. 1889. *Demografia e Higiene na Cidade do Porto*. Porto
- Kasarda, J. D., Friedrichs, J., Ehlers, K. E. (1992). *Urban industrial restructuring and minority problems in the US and Germany*, M. Cross (Ed.), Ethnic Minorities and Industrial Change in Europe and North America, Cambridge University Press, Cambridge). in Friedrichs et al. (1992)
- Kleinman, M. (1998). *Include Me OUT? The new politics of place and poverty*, CASE Paper, School of Economics, London. in Atkinson; Kintrea (2001).
- Kleinman, M. (1999). *There goes the neighbourhood: area policies and social exclusion*, New Economy, 6(4), pp. 188–192. in Atkinson; Kintrea (2001).
- Lee, B.A., Campbell, K.E. (1999). *Neighbor networks of black and white Americans*, B. Wellman (ed.), Networks in the Global Village: Life in Contemporary Communities, CO: Northwesternview Press, Boulder, pp. 119-146. in Dekker et al. (2007).

- Lelévrier, C. (2007). *Mobilité et réseaux: des questions communes aux deux périodes, communication in the seminar "Regards croisés sur la rénovation urbaine 1960-2000"* organized by the GIS socio-économie de l'habitat. in: Gilbert (2007).
- Lima, A. (2007). *A Metamorfose das Torres do Aleixo*. Prova Final Para Licenciatura em Arquitectura 2006/2007, Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto.
- Martins, I.; Faria, A.; Ferreira, C.; Rocha, E.; Lage, G.; Machado, I.; Rocha, S. (2008). *Rede Social do Porto – Relatório de Pré-Diagnóstico*, Porto.
- Matos, F. L. (1994). *Os Bairros Sociais no Espaço Urbano do Porto 1901 – 1956*, Análise Social, Vol. 29, pp. 677-695.
- Mendes, M. (1997). *Habitação: de componente da política económica a elemento da política social*, Colóquio "A Política de Habitação" (Conselho Económico e Social, ed.), 3 e 4 de Abril, Pequeno Auditório da Caixa Geral de Depósitos, Lisboa, pp. 16-28.
- Melo, Carla (1993). *A habitação na região do norte (1981-1991)*. INE - Região Norte.
- Michelson, W. (1997). *Environmental Choice, Human Behavior and Residential Satisfaction*, Univ. Press, N.Y., Oxford, p. 25. in Freitas (1994).
- Ministro das Cidades, Administração Local, Habitação e Desenvolvimento Regional (2004). *Intervenção na assinatura de um acordo de colaboração para recuperação de 5300 fogos no Porto, no quadro do Prohabita*, Porto.
- Murie, A.; Knorr-Siedor, T.; van Kempen, R. (2003). *Large Housing Estates in Europe. General Developments and Theoretical Backgrounds*, RESTATE report 1, Urban and Regional Research Centre, Faculty of Geosciences, Utrecht University, pp. 45. in Eastaway e Solsona (2006).
- Musterd, S., de Winter, M. (1998). *Conditions for Spatial Segregation: Some European Perspectives*, International Journal of Urban and Regional Research 22, pp. 665–673. in Andersson e Musterd (2005).
- Musterd, S.; Van Kempen, R. (2005). *Large housing Estates in European Cities. Opinions of residents on recent developments*, RESTATE report 4k, Faculty of Geosciences, Utrecht University.
- Musterd, S., Osterdorf, W., de Vos, S. (2003). *Environmental Effects and Social Mobility*, Housing Studies, 18(6), pp. 877-892.
- Newman, O. (1973). *Defensible Space: Crime Prevention Through Urban Design*, Macmillan, New York.
- Newman, O. (1996). *Creating Defensible Space; Institute for Community Design Analysis*, Center for Urban Policy Research Rutgers University, U.S. Department of Housing and Urban Development, Office of Policy Development and Research, April.
- Nora, J. (2008). *O modelo projectado pelo município do Porto para o Bairro do Aleixo*, Vida Económica, 12-9-2008, pp. 35-36.
- Partido Socialista (1993). *Porto, pensar a cidade – candidatura de Fernando Gomes à Câmara Municipal do Porto*, Porto, Partido Socialista.
- Pimenta, M., Ferreira, J. A., Ferreira, L. V., Faria, A. e Pimentel, P. (2001a). *As "ilhas" do Porto – Estudo Socioeconómico*. Porto: Câmara Municipal do Porto.

- Pimenta, M., Ferreira, L. V. e Ferreira, J. A. (2001b). *Estudo Socioeconómico da Habitação Social*. Porto, Câmara Municipal do Porto.
- Pinto, T. (1994). *A apropriação do espaço em bairros sociais. O gosto pela casa e o desgosto pelo bairro*, *Sociedade e Território*, n.º 20, Afrontamento, Lisboa.
- Portas, N. (1995). *Breves comentários ao debate sobre o PER*, *Sociedade e Território*, n.º 21, Afrontamento, Lisboa. in Carneiro (2003).
- Power, A. (1997). *Estates on the Edge: the Social Consequence of Mass Housing in Europe*, MacMillan, London. in Musterd e Van Kempen (2005).
- Power, A. (1999). *High-Rise Estates in Europe: Is Rescue Possible?*, *Journal of European Social Policy* 0958-9287. 1999, Vol. 9, pp. 139 - 163.
- Rebollo, O., Blanco (2003). *El Plan Comunitario de la Trinitat Nova (Barcelona): un referente de la planificación participativa local*. in Eastaway e Solsona (2006).
- Rodrigues, M. (1999). *Pelo Direito à Cidade - Movimento de Moradores no Porto (1974/76)*, Porto.
- Rosenbaum, J. E. (1995). *Housing mobility strategies for changing the geography of opportunity*, *Housing Policy Debate*, 6, pp. 231–270. in Musterd et al. (2003).
- Sá, H. O. (1975). *Política de habitação*, Coleção Teoria e Práticas, Diábril. in Carneiro (2003).
- Salgueiro, T. B. (1986). *A Promoção Habitacional e o 25 de Abril*, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 1986, Vol. 18/19/20.
- Saraiva, M. (2008). *Planeamento e Concepção dos Espaços Públicos na Óptica da Prevenção da Criminalidade*. Mestrado Integrado em Engenharia Civil - 2007/2008 - Departamento de Engenharia Civil, Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto, Porto, Portugal, 2008.
- Saunders, P. (1990). *A Nation of Home Owners*, Unwin Hyman, London. in Dekker et al. (2007)
- Scudder, T, Colson, E. (1982). *From Welfare to Development: A Conceptual Framework for the Analysis of Dislocated People*. in García e Tapada (2005).
- Stein, M. (1972). *The Eclipse of Community*, Princeton University Press, Princeton. in Musterd; van Kempen (2005).
- Torres, S., Pereira, A. (1999). *Padrões Habitacionais na Área Metropolitana do Porto*, INE, Lisboa.
- Tribunal de Contas (2001). *Relatório de Auditoria Nº 21/2001- 2ª Secção. Avaliação Global dos Impactos da Intervenção Operacional Renovação Urbana – QCA II*, Lisboa.
- Tribunal de Contas (2008). *ACÓRDÃO Nº 159 /08 – 11. DEZ. 08 – 1ª S/SS. 2008*, Lisboa.
- Van Kempen, R., Teule, R. B. J. e Van Weesep, J. (1991). *Volkshuisvestingsbeleid in de jaren negentig: perspectieven voor lage inkomens*. in Musterd et al. (2003).
- Vázquez, I.B., Conceição, P., Marques, T.S., Matos, P.M.; Moura e Sá, F. (2004). *Estudo Estratégico para o Enquadramento de Intervenções de Reabilitação Urbana na Baixa do Porto*. Porto : FEUP, Laboratório de Planeamento do Território e Ambiente.
- Vázquez, I.B., Conceição, P., Mória, P., Guimarães, R. (2007). *Avaliação para a integração de programas e políticas urbanas - Uma proposta metodológica*, POCTI/AUR/47303/2002 ISBN 978-972-752-097-8, Porto.
- Vaz, J. A. (1956). *Plano de Salubridade das «Ilhas» do Porto*, Câmara Municipal do Porto, Porto.

Vilaça, E. (1997). *Habitação social - Uma abordagem Sistemática*, Colóquio “A Política de Habitação” (Conselho Económico e Social, ed.), 3 e 4 de Abril, Pequeno Auditório da Caixa Geral de Depósitos, Lisboa, pp. 103-119.

Webber, M. M. (1963), *Order in diversity:community without propinquity*. in Musterd; van Kempen (2005).

Wilson, J., Kelling, G. (1982). ‘Broken Windows’, The Atlantic Monthly (Mar.). in Power (1999)

Wilson, W.J. (1987). *The Truly Disadvantaged; The Inner City, the Underclass, and Public Policy*, University of Chicago Press, Chicago. in Andersson e Musterd (2005).

Decreto-Lei nº 226/87, de 6 de Junho

Decreto-Lei nº 163/93, de 7 de Maio

Decreto-Lei nº 93/95 de 9 de Maio

Decreto-Lei n.º 79/96, de 20 de Junho

Decreto-Lei nº 271/2003, de 28 de Outubro

Decreto-Lei nº 135/2004 de 3 de Junho

Decreto-Lei 238/2005 de 30 de Dezembro

Decreto-Lei nº 54/2007 de 12 de Março

ANEXOS

Quadro A1 - Habitação Municipal: Distribuição dos empreendimentos segundo dados de 2001

Zona da cidade	Freguesia	Bairro	Ano de construção	Fogos	Agregados	Fogos Vagos	Residentes	
Núcleo Central	Miragaia S. Nicolau Sé Vitória	0	0	0	0	0	0	
Periferia Central	Bonfim	F. Magalhães	1962	346	336	10	886	
		Duque de Saldanha	1940	117	109	8	263	
	Cedofeita	0	0	0	0	0	0	
	Santo Ildefonso	0	0	0	0	0	0	
	Massarelos	Bom Sucesso	1958	128	118	10	348	
Periferia Exterior Oriental	Campanhã	Areias*		20	16	4	58	
		Cerco do Porto	1963/1991	892	802	90	3060	
		Contumil	1977/1980	254	245	9	949	
		Falcão	1973/1981	397	381	16	1366	
		Lagarteiro	1973/1977	447	381	66	1766	
		Eng.º Machado Vaz	1996	273	239	34	779	
		Monte da Bela	1970	236	221	15	711	
		Pio XII	1958	124	111	13	365	
		S. João de Deus**	1956/1965/	434	369	65	1591	
		S. Roque da Lameira	1962	436	384	52	1204	
	S. Vicente Paulo	1950	220	187	33	669		
	Paranhos	Agra do Amial	1960	181	170	11	539	
		Bom Pastor	1974	275	259	16	926	
		Carriçal	1961	258	231	27	744	
		Carvalhido	1958	264	242	22	803	
		Outeiro	1960/1965	417	383	34	1194	
		Regado	1964	722	643	79	1864	
		Urb. Faculdade de		36	30	6	127	
		Vale Formoso	1982	64	60	4	224	
		Periferia Exterior Ocidental	Aldoar	Aldoar	1968	396	355	41	1499
Fonte da Moura				1962/1964	638	607	31	2112
Foz do Douro	Rainha D. Leonor		1953/1955	250	215	35	806	
Lordelo do Ouro	Aleixo		1976	320	292	28	1361	
	Bessa Leite		1982	112	62	50	231	
	Condominhas		1995/1998	26	19	7	39	
	Lordelo do Ouro		1978	179	175	4	706	
	Mouteira		1988	336	314	22	1119	
	Dr. Nuno Pinheiro		1970	429	395	34	1498	
	Pasteleira		1960	611	555	56	2072	
Nevogilde	0		0	0	0	0	0	
Ramalde	Campinas		1965	900	829	71	2667	
	Central de Francos		1981	132	120	12	451	
	Choupos		1998	24	20	4	72	
	Cruzes*			39	34	5	124	
	Francos	1966/1981	522	472	50	1440		
	Ramalde	1979	279	231	48	953		
	Santa Luzia	1981/1995	817	705	112	2618		
	Total			12551	11317	1234	40204	

Fonte: Pimenta et al, (2001b)

* Pré - Fabricados
Atualmente já não existem
** Demolido

Novos Bairros 2007 (Construção n
Antas
Ilhéu
Viso
Monte S. João
Fontinha

Quadro A2 – Dados INE de 2001: Secção 44 e Subsecções estatísticas 1 e 2 (Bairro do Aleixo)

	Total de edifícios Classicos	49
	Alojamentos familiares clássicos	374
Famílias	Total de famílias clássicas	357
	Famílias clássicas com 1 ou 2 pessoas	105
	Famílias clássicas com 3 ou 4 pessoas	138
	Famílias clássicas sem desempregados	246
	Famílias clássicas com 1 desempregado	81
	Famílias clássicas com pessoas com menos de 15 anos	183
	Famílias clássicas com pessoas com 65 ou mais anos	107
Núcleos familiares	Total de núcleos familiares residentes	389
	Núcleos com filhos não casados	252
	Núcleos com netos não casados	5
	Núcleos com filhos de idade inferior a 6 anos	94
	Núcleos com netos de idade inferior a 6 anos	0
Indivíduos	Total de indivíduos residentes	1379
	Total de homens residentes	678
	Total de mulheres residentes	701
	Estrutura etária	Nº
Estrutura etária	Residentes 0-14 anos	293
	Residentes 14-19 anos	159
	Residentes 20-24 anos	114
	Residentes 25-64 anos	676
	Residentes >65 anos	137
Habilitações literárias	Indivíduos residentes sem saber ler nem escrever	260
	Indivíduos residentes com o 1º ciclo do ensino básico completo	536
	Indivíduos residentes com o 2º ciclo do ensino básico completo	218
	Indivíduos residentes com o 3º ciclo do ensino básico completo	129
	Indivíduos residentes com o ensino secundário completo	52
	Indivíduos residentes com um curso médio completo	0
	Indivíduos residentes com um curso superior completo	12
	Indivíduos residentes a frequentar o 1º ciclo do ensino básico	119
	Indivíduos residentes a frequentar o 2º ciclo do ensino básico	62
	Indivíduos residentes a frequentar o 3º ciclo do ensino básico	33
	Indivíduos residentes a frequentar o ensino secundário	28
	Indivíduos residentes a frequentar um curso superior	6
Emprego	Indivíduos residentes presentes a trabalharem no concelho de residência	351
	Indivíduos residentes presentes a estudarem no concelho de residência	223
	Indivíduos residentes empregados no sector primário	0
	Indivíduos residentes empregados no sector secundário	168
	Indivíduos residentes empregados no sector terciário	279
	Indivíduos residentes pensionistas ou reformados	202
	Indivíduos residentes empregados	447
	Indivíduos residentes desempregados à procura do 1º emprego	31
	Indivíduos residentes desempregados à procura de novo emprego	119
	Indivíduos residentes sem actividade económica	782

Fonte: INE

Nota explicativa sobre a realização de entrevistas

Para a elaboração do presente documento foram realizadas entrevistas aos representantes da população do Bairro do Aleixo e do Bairro Rainha D. Leonor. Tais entrevistas tiveram como principal objectivo a recolha de informação que permitisse uma melhor compreensão da realidade existente na habitação municipal.

Através das entrevistas realizadas à representante da APSPBA, foi possível compreender os problemas que, na óptica dos moradores, afectam o Bairro do Aleixo bem como as suas preocupações sobre o futuro do mesmo. Complementarmente, as entrevistas permitiram recolher diversos documentos que se mostraram essenciais para a elaboração do presente trabalho, sendo de destacar, pela sua elevada importância, a *Proposta para constituição de um Fundo Especial de Investimento Imobiliário fechado de subscrição particular e de promessa de permuta de imóveis* (Câmara Municipal do Porto, 2009), a *Memória Descritiva do Grupo de Moradias Populares do Aleixo (14 de Julho de 1969)* ou ainda o documento síntese que a Inter Associações das Estruturas dos Bairros e Ilhas da Cidade do Porto elaborou a propósito dos problemas detectados pelos moradores dos diversos bairros de habitação municipal da cidade do Porto (2003).

Em tais entrevistas foram abordadas questões sobre a vida no Bairro (quem habita o Bairro, gosto/desgosto face ao Bairro, aspectos positivos/negativos de residir no Bairro), problemas do Bairro e seus motivos (degradação do espaço e seus responsáveis, problemas de toxicodependência), relação com a sociedade e as relações de vizinhança (posição face ao emprego, existência do fenómeno de exclusão social e possíveis motivos) ou ainda, questões sobre o futuro do Bairro (recuperação/renovação do Bairro versus demolição).

Como exemplo mostram-se as linhas gerais de condução das entrevistas realizadas à representante da Associação de Promoção Social da População do Bairro do Aleixo:

1.A VIDA NO BAIRRO

- População residente no Bairro (origem, tipologia de família, etc)?
- Principal motivo para residirem no Bairro?

Razões económicas (única alternativa possível)

Gosto pelo bairro

Outras gerações já o habitavam

- Na generalidade as pessoas gostam de residir no Bairro?

Sim

Relações de amizade/vizinhança

Mais seguro que o(s) anterior(es)

Localização

Qualidade da habitação/bloco

Não

Insegurança (violência, droga, criminalidade)

Qualidade da habitação/bloco

Vizinhança

Falta de equipamentos e/ou serviços

Localização

- Aspectos mais positivos e mais negativos a destacar no Bairro?
- Existência de qualidade de vida no Bairro?
- Motivo que leva as pessoas a querer mudar de Bairro?

Melhoria das condições económicas do agregado

Mau ambiente social do Bairro

Más relações de vizinhança

Mau estado de conservação do bloco

- Existência de algum tipo de acompanhamento, por parte de equipas técnicas (assistentes sociais, psicólogos, etc.) para integrar novas populações?
- Principais necessidades do Bairro?

2.OS PROBLEMAS DO BAIRRO

- Principais problemas (e respectivos motivos) do Bairro, quer em termos físicos (de conservação e manutenção) quer em termos sociais?
- Tipo de investimentos (financeiros e sociais) realizados no Bairro?
- Responsáveis pelo actual estado de conservação do Bairro?
- A partir de que momento, em termos temporais e factuais, a degradação física do Bairro se intensificou?

3.A SOCIEDADE E AS RELAÇÕES DE VIZINHANÇA

- Problemas em encontrar emprego por se residir no Bairro?
- Imagem do Bairro na sociedade?
- Como é que a população do Bairro encara a sociedade? Têm alguma espécie de sentimento de revolta?
- Como se chegou à situação de exclusão social e estigma por parte da sociedade em geral? Quais os factores que mais contribuíram para esse facto?
- Possibilidade de alterar modos e estilos de vida pelo contacto com outras realidades?

4.O FUTURO

- Linhas de acção para revitalizar o Bairro?
- Avaliação dos resultados de programas como o PER e o PROHABITA e qual a sua utilidade?
- Posição da APSPBA relativamente a uma possível demolição do Bairro?

- Reacção dos moradores caso fosse proposto a saída do Bairro e se, por exemplo, a única alternativa fosse abandonar a cidade do Porto?
- O encerramento de um equipamento como a escola, socialmente relevante para o Bairro, representa um sinal de abandono social?
- Existe a ideia de que, Bairros construídos em altura, provocam efeitos extremamente negativos para a população, criando verdadeiros guetos. Isto, porque permitem elevada concentração de indivíduos com tendência para terem problemas sociais (pobreza, criminalidade, toxicodependência, etc.).
Opinião sobre o tema?
- Aquisição dos imóveis por parte dos arrendatários tornaria as famílias mais responsáveis?